



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

**PERU | SUMA**



***Docentes y materiales:  
¿Pueden llegar a tiempo?  
Una mirada a los procesos  
administrativos en Educación***

*Betty Alvarado Pérez  
Enrique Chon Yamasato  
Romina Sato Gilvonio*





**USAID** | **PERU** | **SUMA**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

***Docentes y materiales:  
¿Pueden llegar a tiempo?  
Una mirada a los procesos  
administrativos en Educación***

*Betty Alvarado Pérez  
Enrique Chon Yamasato  
Romina Sato Gilvonio*

## Serie Insumos para el Diálogo

La serie *Insumos para el Diálogo* tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2012, Family Health International  
Proyecto USAID / PERU / SUMA  
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser **reproducido libremente**, siempre y cuando se cite la fuente.

### Jefa del Proyecto

Cecilia Ramírez Gamarra

### Autores

Betty Alvarado Pérez  
Enrique Chon Yamasato  
Romina Sato Gilvonio

### Colaborador

José Antonio Alfageme

### Corrección de estilo

José Luis Carrillo M.

### Diagramación

Carmen Inga C., Ediciones Novaprint

### Fotografía

Archivo fotográfico USAID/PERÚ/SUMA

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2012-13770

# Índice

Presentación	13
Resumen y políticas asociadas	14
Introducción	18
<b>PARTE UNO</b>	
<b>Metodología y procesos de apoyo a la gestión de recursos humanos y materiales</b>	<b>21</b>
1.1 El sistema educativo como marco general	22
1.2 Metodología	23
1.3 Los procesos esenciales en análisis	25
1.4 Ruta de análisis	26
1.5 Proceso presupuestal e información	29
Anexo 1.1 Actores institucionales del proceso educativo	35
<b>PARTE DOS</b>	
<b>La dotación oportuna y permanente del personal docente como proceso esencial</b>	<b>39</b>
Introducción	40
2.1 Identificación del proceso para el nombramiento del docente	41
2.2 Identificación del proceso para la contratación del docente (contratos anuales)	48
2.3 La(s) Comisión(es) de Evaluación y Racionalización de Plazas Docentes	51
2.4 Elementos que limitan la presencia permanente del docente	51
2.5 Contratación de docentes EIB	55

Conclusiones	56
A modo de propuesta	57
Anexo 2.1	
Ejemplos de cronogramas para el contrato de docentes	60
Anexo 2.2	
Ejemplos de acreditación nacional y regional en los Estados Unidos de América	62
<b>PARTE TRES</b>	
<b>La dotación de materiales educativos como proceso esencial para mejorar los aprendizajes</b>	<b>67</b>
Introducción	68
3.1 El circuito general de procesos y flujos	70
3.2 Textos, libros y cuadernos de trabajo del MED	72
3.3 Distribución de textos del MED a las regiones	77
3.4 Distribución de las UGEL a las IIEE	83
3.5 Reemplazo de textos escolares	88
3.6 Adquisición y distribución de materiales educativos fungibles, manipulativos o concretos	88
3.7 Monitoreo y acompañamiento	90
Conclusiones	90
A modo de propuesta	92
Anexo 3.1	
Clases de bienes afines a materiales educativos según clasificación del organismo de supervisión de compras estatales	93
Anexo 3.2	
Materiales manipulativos que se entregan a las instituciones públicas, nivel Secundaria	94
Anexo 3.3	
Áreas visitadas	95

<b>PARTE CUATRO</b>	
<b>El complejo proceso de compras públicas de materiales educativos en los niveles central y subnacional</b>	<b>97</b>
Introducción	98
4.1 Regímenes y procesos de contrataciones y adquisiciones públicas contextualizadas para el sector Educación	98
4.2 Fase de programación y actos preparatorios	101
4.3 Fase de selección	108
4.4 Fase de ejecución contractual	115
Conclusiones	125
A modo de propuesta	127
Anexo 4.1	
Glosario de términos referidos al proceso de compras	129
Anexo 4.2	
Análisis de los procesos de compra y adquisiciones implementados en el periodo 2010-2011 en el sector Educación	132
Lista de siglas y acrónimos	155
Bibliografía	157

## Lista de cuadros

Cuadro 1.1	Principales actividades vinculadas al proceso de encargo presupuestal	<b>33</b>
Cuadro 2.1	Perú 2010: Concentración de estudiantes por docentes según tipo de gestión educativa	<b>41</b>
Cuadro 2.2	Cantidad de docentes por relación laboral en el sector público, 2008	<b>41</b>
Cuadro 2.3	Concurso público para nombramiento de profesores en el primer nivel de la Carrera Pública Magisterial	<b>44</b>
Cuadro 2.4	Proceso de evaluación y adjudicación para contratación de docentes, incluyendo los contratos eventuales	<b>49</b>
Cuadro 2.5	Comisiones de evaluación y racionalización de plazas docentes por niveles de gestión	<b>52</b>
Cuadro 2.6	Horas de trabajo pedagógico	<b>53</b>
Cuadro 3.1	Principales actividades vinculadas a la fase de matrícula	<b>75</b>
Cuadro 3.2	Actividades del proceso de distribución del MED a las UGEL	<b>81</b>
Cuadro 3.3	Actividades principales del proceso de distribución de la UGEL a las IIEE	<b>86</b>
Cuadro 4.1	Regímenes y procesos de selección existentes en el marco institucional al 2011	<b>100</b>
Cuadro 4.2	Identificación de las actividades de la fase de programación y actos preparatorios	<b>103</b>
Cuadro 4.3	Identificación de las actividades de la fase de selección	<b>110</b>
Cuadro 4.4	Distribución de proveedores según condición del procesos y montos vinculados a la condición anual, a setiembre del 2011 (miles de nuevos soles)	<b>114</b>
Cuadro 4.5	Identificación de las actividades de la fase de contratación	<b>116</b>
Cuadro 4.6	Contrataciones del sector Educación, enero-abril 2010 y enero-abril 2011	<b>121</b>
Cuadro 4.7	Beneficios del convenio marco	<b>123</b>
Cuadro 4.8	Ranking de fichas de convenio marco según monto de órdenes de compra en Lima, enero – noviembre del 2011 (millones de nuevos soles)	<b>124</b>
Cuadro 4.9	Lista-ejemplo de “útiles de escritorio” disponibles en el catálogo electrónico del SEACE que son bienes fungibles para las instituciones educativas	<b>125</b>
Cuadro 4.2.A	Número de versiones PAAC de los procesos programados clásicos según valor estimado y tipo de proceso (a septiembre del 2011)	<b>134</b>
Cuadro 4.2.B	Número de versiones PAAC de los procesos programados especiales según valor estimado y tipo de proceso (a septiembre del 2011)	<b>136</b>

Cuadro 4.2.C	Número de versiones de procesos programados clásicos en el PAAC según valor estimado y tipo de proceso, 2010	137
Cuadro 4.2.D	Número de versiones del PAAC de los gobiernos regionales (a septiembre del 2011)	141
Cuadro 4.2.E	Status de Proceso según programas de educación de las entidades por valor referencial y monto contratado por Ítem y clase (a septiembre del 2011)	142
Cuadro 4.2.F	Horizonte de proceso de adquisición, plazo máximo promedio (días hábiles)	145
Cuadro 4.2.G	Plazo normativo de duración de procesos de selección	146
Cuadro 4.2.H	Días hábiles potencialmente requeridos en un proceso típico	147
Cuadro 4.2.I	Pronunciamientos sobre los factores de evaluación y observaciones por proceso, 2011	152
Cuadro 4.2.J	Relación de entidad por valor referencial en regiones	153
Cuadro 4.2.K	Resumen de ejecución presupuestal (vinculado a compras) por entidad según año presupuestal, 2010-2011 (a septiembre del 2011)	153
Cuadro 4.2.L	Valor ejecutado por clase de bienes por unidad ejecutora, 2010	154

### Lista de gráficos

Gráfico 1.1	Un modelo de sistema educativo	22
Gráfico 1.2	Ruta de recopilación de información para la evaluación rápida	26
Gráfico 1.3	El camino de los procesos: pasando la cordillera	27
Gráfico 1.4	Ruta de implementación del cambio a través del análisis y reestructuración de procesos	28
Gráfico 1.5	Principales flujos en el sistema educativo público	31
Gráfico 1.6	Porcentaje del presupuesto que destinan los gobiernos regionales y locales a Educación	32
Gráfico 1.7	Flujo del encargo para la unidad operativa	34
Gráfico 1.1.A	Esquema de relacionamiento del sector Educación observado en la región Arequipa	37
Gráfico 2.1	Flujo de la respuesta de cada instancia de gestión para satisfacer el requerimiento de docentes en las instituciones educativas	44
Gráfico 2.2	El camino de la ampliación presupuestal	47
Gráfico 2.3	Ampliación del Cuadro de Asignación de Personal	48
Gráfico 3.1	Pasando la Cordillera en la dotación de materiales	71
Gráfico 3.2	Información de la demanda para la dotación de materiales	72
Gráfico 3.3	Captura de información de necesidades y demandas	76
Gráfico 3.4	Fase de distribución del MED a las UGEL/DRE en el macro proceso de dotación de materiales	77

Gráfico 3.5	Distribución de textos y cuadernos de trabajo del MED hacia las regiones-DRE /UGEL	82
Gráfico 3.6	Fase de distribución de la UGEL a las IIEE en el marco del proceso de dotación de materiales	83
Gráfico 3.7	Distribución de textos y cuadernos de trabajo de la UGEL hacia las IIEE	87
Gráfico 4.1	Proceso de compras de textos y materiales educativos en el MED	98
Gráfico 4.2	Fases del proceso de compras estatales	99
Gráfico 4.3	Fase y flujo de actos preparatorio: subfase para actualizar el PAAC	104
Gráfico 4.4	Fase y flujo de actos preparatorios: planeamiento antes de convocatoria	105
Gráfico 4.5	Subfase presupuestal dentro de planeamiento	106
Gráfico 4.6	Tiempo promedio para procesos de bienes y servicios en adjudicación por menor cuantía, 2009	107
Gráfico 4.7	Tiempo promedio para procesos de bienes y servicios en AC, adjudicación directa selectiva y adjudicación directa pública, licitación pública, concurso público, 2009	107
Gráfico 4.8	Plazos establecidos para cada tipo de proceso clásico a partir de la convocatoria	109
Gráfico 4.9	Fase y flujo de actos selección: inicio de la convocatoria	111
Gráfico 4.10	Fase y flujo de actos selección: continúa convocatoria	112
Gráfico 4.11	Fase y flujo de selección: ocurrencia de controversia	113
Gráfico 4.12	Distribución de procesos de selección según condición del ítem o proceso (miles de soles de nuevos soles)	115
Gráfico 4.13	Fase y flujo de las actividades de contratación	117
Gráfico 4.14	Fase y flujo de ejecución contractual: conformidad del bien	118
Gráfico 4.15	Fase y flujo de las actividades de contratación: ampliación de contrato	119
Gráfico 4.16	Plazo de ejecución del servicio de impresión de textos escolares por etapas	123
Gráfico 4.2.A	Distribución de adquisiciones en el PAAC-Gobierno Regional de San Martín, 2011	135

### Lista de recuadros

Recuadro 1.1	Algunos parámetros y aplicaciones del análisis de procesos	24
Recuadro 2.1	Apreciaciones generales de las evaluaciones realizadas	42
Recuadro 2.2	La informática en apoyo de la gestión educativa	54
Recuadro 2.3	Profesores sustitutos	55

Recuadro 3.1	Unidad de análisis: Menús de denominaciones de materiales educativos en presupuesto, adquisición, rectoría y monitoreo	70
Recuadro 4.1	Comité Especial Permanente	102
Recuadro 4.2	Subcontratos y fraccionamiento	115
Recuadro 4.3	Control de calidad a través de la participación en la producción	116
Recuadro 4.2.A	Los días hábiles involucrados en el proceso de dotación de textos desde Lima	151

### Lista de ilustraciones

Ilustración 3.1	Comparación de los espacios de almacenaje	80
Ilustración 3.2	Almacén de la UGEL de Coronel Portillo	80
Ilustración 3.3	Documentación utilizada para la distribución de los textos	84
Ilustración 3.4	Aviso comunicando el recojo de materiales a los directores de las escuelas	85
Ilustración 3.5	Estrategia de distribución de materiales en la región Ucayali	85



## **Presentación**

El Proyecto USAID/PERU/SUMA desarrolla estudios como parte de sus esfuerzos por aportar evidencias que apoyen la toma de decisiones durante el proceso de formulación, gestión y evaluación de políticas públicas para la educación y para el fortalecimiento de la gestión descentralizada.

Ahora, SUMA pone a disposición un estudio que responde al interés del Ministerio de Educación y otros actores por mejorar los procesos identificados como fundamentales y cubrir las falencias de modo que se pueda contar con los docentes y materiales el primer día de clases. Como establece el propio estudio, el análisis de procesos también lleva a investigar el sistema como un todo, lo que facilitó la identificación de los aspectos críticos en las actividades del proceso gestionadas por los gobiernos regionales.

El estudio complementa el informe “Balance de descentralización de procesos educativos, 2009 al 2012” (2012), preparado en el Proyecto SUMA. Allí se hace un balance normativo del avance de la descentralización por procesos, siguiendo el concepto de gestión descentralizada, que consiste en que la evaluación de la calidad de la descentralización tiene que ser vista en función de los servicios que se ofrecen.

El trabajo que aquí se presenta es amplio y complejo, y cubre diferentes fases de los procesos, desde las necesidades de la escuela, el rol de las direcciones regionales de educación y de las unidades de gestión educativa local, y las políticas de instituciones del nivel

central, como los ministerios de Educación y Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de Compras y Adquisiciones del Estado, que afectan la efectividad de los procesos mencionados.

Además del análisis de las políticas nacionales, el estudio también abre la posibilidad de seguir trabajando en el diagnóstico específico aplicado a una DRE o UGEL determinada, o de ensayar acciones de mejora en la dotación de materiales siguiendo el proceso de compras en una UGEL, con lo que puede servir de material de capacitación e información para implementar planes de mejoras en sus procesos.

Esperamos que las recomendaciones y sugerencias del estudio sirvan de insumo para diálogos en el corto plazo, y que acompañen la reflexión y la generación de políticas similares en apoyo de la simplificación y mejora de los procesos administrativos en las áreas de nombramiento y contratación de docentes, así como para la adquisición y distribución de los textos y otros materiales educativos. El objetivo final es que las escuelas puedan iniciar el año en las mejores condiciones y que sus estudiantes cuenten todo el año con su maestro y con sus libros y materiales para asegurar un mejor aprendizaje.

Cecilia Ramírez Gamarra  
Jefa de Proyecto  
USAID/PERU/SUMA

Lima, noviembre del 2012

## Resumen y políticas asociadas

Una de las preocupaciones del Estado y de la sociedad civil es que las escuelas tengan “un buen inicio”, es decir, que los niños cuenten con su maestro esperándolos el primer día de clases y que estén disponibles sus libros y otros materiales de trabajo. Esta aspiración, compartida por todos, enfrenta limitaciones que impiden que eso suceda. En respuesta a esta situación, el estudio se propone identificar los ‘cuellos de botella’ o ‘barreras’ que impiden que las instituciones educativas públicas cuenten con los docentes y los materiales educativos de manera oportuna y permanente.

¿Qué costos absorbe el Estado? El no atender los problemas antes citados trae como consecuencia la pérdida de días lectivos irrecuperables si se trata de los docentes y actividades pedagógicas de menor calidad por la falta de materiales; y todo ello se traduce en atraso escolar, bajo desempeño y, en el futuro, menores beneficios para los estudiantes, lo que en algunos casos limita su posibilidad de salir de la pobreza.

Desde otro ángulo, las convocatorias tardías del MED para la impresión de textos han ocasionado una concentración de proveedores (hasta el 70% del valor adjudicado) que reduce la competitividad del mercado, provoca el dominio de ciertos proveedores y trae consigo mayores precios. El modelo de almacenaje central con *stock* inmovilizado genera costos por el mismo almacenaje y por seguros ante eventuales siniestros. La no previsión de los tiempos y el arribo tardío de los textos a las regiones, con el consiguiente mensaje de la necesidad de esperar hasta el año siguiente, ocasionan costos de almacenaje no previstos y el traspaso del riesgo de deterioro, robo o siniestros a las regiones. Finalmente, la ausencia de una política de reemplazo del texto traspasa el costo a los padres de familia. Por todo ello, el estudio se propuso responder a esta pregunta básica:

*¿Por qué las escuelas públicas no tienen docentes y materiales oportuna y permanentemente?*

Con ese objetivo, se utilizó el análisis de procesos y se lo complementó con el enfoque del seguimiento del gasto público (PETS), dada la importancia de los efectos de la gestión presupuestal en el resto de procesos

administrativos. El análisis de procesos es una metodología muy útil, porque permite la identificación de actividades, tareas e insumos necesarios para crear valor y lograr un producto (por ejemplo, los materiales para el trabajo en aula), así como para identificar las fallas y demoras, que pueden deberse a un marco normativo mal planteado o mal interpretado, o a débiles capacidades de gestión.

El informe se centró en dos procesos tipo: uno relacionado con la disponibilidad oportuna y permanente del maestro o maestra —para cumplir con sus horas lectivas—, y el otro asociado a la dotación oportuna y permanente de los materiales educativos —textos, cuadernos de trabajo, material concreto y fungible— y administrativos básicos para el funcionamiento de la escuela. Las fuentes de información fueron primarias y secundarias, tanto cuantitativas como cualitativas; se consideraron los presupuestos y las bases de datos del organismo regulador de adquisiciones públicas (OSCE), y entrevistas con directores y funcionarios regionales del sector Educación.

### **POLÍTICAS ASOCIADAS A LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DOCENTE Y A LA PERMANENCIA DE ÉSTE EN EL AULA**

Se revisaron dos casos: el proceso de nombramiento y el de contratación de corto plazo, así como los eventos y pasos que llevan a que un profesor se ausente de un aula por días o meses. Para el nombramiento de docentes se identificaron una serie de fases antes de la convocatoria, que pueden tomar nueve meses si se considera el tiempo mínimo para contar con el presupuesto: identificación de la demanda, evaluación de plazas, ampliación y asignación presupuestal, y ajustes institucionales en las regiones (personal y presupuestal). Una vez cumplidas estas fases, se inician las de convocatoria y consolidación de plazas (etapa nacional y etapa institucional) y, finalmente, se pasa a la adjudicación. El proceso de nombramiento, entre la fase de validación presupuestal y la de convocatoria, evaluación y adjudicación, dura, en el mejor de los casos, 9 meses, e involucra la necesidad de validar el financiamiento con un año de antelación.

El tema de los docentes contratados involucra al 20% de los maestros y maestras, y aunque el proceso para lograr el nombramiento es fundamental, el de contratos es tan o más crítico que aquél, pues, además de ser repetitivo, está atado al ciclo presupuestal anual del mismo año escolar (primer día de enero), lo que obliga a realizar convocatorias y adjudicaciones públicas en el más corto plazo. La manera como está organizado el proceso pone el peso en las regiones, que tienen que acelerar la adjudicación, con lo que se incrementa el riesgo de error y los reclamos por falta de transparencia.

Otra razón que dificulta la permanencia del maestro en el aula es la ausencia, justificada o no. Aunque el sistema tiene sus respuestas para salvaguardar los derechos de los docentes, no ocurre lo mismo cuando se trata de proteger el derecho de los estudiantes a no perder un solo día de clases. El empleador tiene la posibilidad de contratar a otro docente para reemplazar temporalmente al que obtuvo la licencia, pero el contrato debe tener una vigencia igual o mayor de 30 días; por otro lado, los permisos y los descansos médicos otorgados por EsSalud pueden cubrir menos días. No es posible, entonces, contratar un reemplazo, y la razón para ello la encontramos nuevamente en el presupuesto, porque no se puede pagar a dos docentes por la misma plaza.

## **¿Qué hacer?**

### *Simplificación de los procesos administrativos en el tema de recursos humanos*

Una opción que permitiría reducir los tiempos para contar con el docente cuando se lo necesita es tener un solo proceso de evaluación para el nombramiento y contratación anual. Ello evita duplicidad, pues ambos procesos tienen por objetivo seleccionar al mejor docente disponible. Y se mejora aún más si se otorga validez al resultado de evaluación por tres años. Así se acelera la contratación anual del maestro o maestra para el segundo y tercer año, o para una renovación automática considerando si la evaluación del director y los padres de familia fue positiva. Un tema conexo

consiste en permitir a los docentes aprobados postular a otras plazas disponibles equivalentes si no fueron contratados antes.

### *Institucionalización de la figura de un profesor suplente*

Contar con listas de candidatos interesados para reemplazos, previamente evaluados, para recurrir inmediatamente a ellos cuando se necesite uno. Adicionalmente, es necesario mantener un cierto número de docentes permanentemente contratados, para que permanezcan a modo de retén en caso se requiera reemplazar a un titular; en otras palabras, es preciso institucionalizar la figura de profesores sustitutos permanentes y temporales como parte del equipo pedagógico de la UGEL o de la Municipalidad.

### *Sintonización intergubernamental de los hitos críticos del proceso para reducir los tiempos e interrupciones del calendario escolar*

Dar una señal clara de rectoría a las regiones y promover la coordinación intergubernamental con una visión de proceso en el tema de contratación docente, textos y materiales educativos.

Incentivar a los directores para que informen de la necesidad de contar con un mayor número de docentes el primer semestre de cada año, lo que permite a la UGEL programar sus presupuestos de manera más precisa y no esperar directivas del MED a fin de año para hacer sus requerimientos. Ello reduce la posibilidad de recurrir a decretos de urgencia para cubrir la falta de recursos para contratación.

Proveer incentivos y guías claras a las regiones, para que publiquen las plazas que habría que contratar antes del inicio del año fiscal y convoquen inmediatamente a concurso para cubrir las plazas presupuestalmente aprobadas. De igual importancia es la necesidad de fijar fechas para rendir pruebas de evaluación en días que no compitan con el calendario escolar, para evitar una mayor pérdida de días lectivos.

## **POLÍTICAS ASOCIADAS A LOS PROCESOS DE DOTACIÓN DE TEXTOS Y MATERIALES EDUCATIVOS FUNGIBLES Y CONCRETOS**

Destacan dos casos: el de los textos escolares, que son básicamente de responsabilidad del nivel central, y el de los fungibles y concretos, que corren por cuenta de los gobiernos regionales y del Gobierno Central. Para que un estudiante tenga los libros en sus manos el primer día de clases, independientemente de la ubicación de su escuela, se requiere que el Ministerio y los gobiernos regionales hayan llevado a cabo una serie de actividades con mucha anticipación.

El proceso empieza con la captura de información de la demanda de la institución educativa, en la que se expresan sus necesidades; luego, los órganos de apoyo a la gestión (UGEL y DRE) captan la información de todas las escuelas de su responsabilidad y la envían al MED cuando se trata de los textos escolares y material concreto; con base en estos datos, éste adquiere los bienes y servicios que se le han pedido, y los empaqueta, transporta y distribuye directamente o a través de un intermediario.

En cuanto a las compras, su programación es incompleta y cortoplacista. La deficiente capacidad para gestionar los procesos de compras ocasiona convocatorias tardías o que se dilatan por consultas y observaciones. Incluso, las demoras y el retiro de participantes de los concursos ocasionan procesos parcialmente desiertos o nulos, lo que lleva a tomar la ruta de exoneraciones por desabastecimiento inminente para salvar la situación. Además, las bases con especificaciones técnicas y periodos requeridos desincentivan la participación de un mayor número de empresas, con lo que las adquisiciones se concentran en pocas.

En el ámbito regional, ante la posibilidad de comprar por montos menores sin registrarlo en el sistema del OSCE, los montos gastados en bienes (SIAF) no coinciden con los registrados por adquisiciones de bienes (SEACE), y así se reduce la transparencia. Los responsables del área de Logística trabajan por separado en las regiones: un grupo se dedica a gestionar un proceso de compra para el PELA, mientras otro, que seguramente compra bienes similares, podría estar gestionando otro proceso similar de manera paralela, o simplemente no compra.

Los tiempos que absorben las actividades y procedimientos son de consideración. La fase de adquisicio-

nes se inicia con los actos preparatorios y de programación, que demandan, en total, 79 días hábiles en los casos de licitaciones o concurso público. La etapa de selección, que termina con la elección del ganador de la *buena pro*, toma 91 días hábiles. Firmado el contrato, la impresión de textos demandó al MED 29 días hábiles en promedio en los años 2006 a 2009. Si se considera que el tiempo prudente para embalaje y transporte a regiones y luego a las escuelas es de 30 días hábiles, el proceso de contratación del servicio de impresión y conexos puede durar, sin observaciones graves, sin solicitud de prórroga o incumplimientos, unos 234 días hábiles o 47 semanas como mínimo. Y si los libros deben estar el 1.º de marzo en la escuela, el proceso tendría que empezar en el primer trimestre del año anterior.

Además, el almacenamiento central requiere numerosos procedimientos y documentación logística. El sistema de transporte a regiones manejado centralmente no es efectivo, pues lleva los bienes solo hasta los almacenes de las regiones. Asimismo, el almacenamiento regional es débil, no cuenta con estándares adecuados y contradice la condición de mantener un presupuesto suficiente en el área de Logística. Las UGEL duplican el trabajo logístico rearmando paquetes por escuela y llenando documentación con sistemas manuales.

### **¿Qué hacer?**

#### *Definición a priori y publicación del paquete básico de materiales educativos*

La existencia de una guía clara, tanto a nivel nacional como regional, ayuda a preparar el Plan Anual de Adquisiciones de textos y el resto del material educativo, con un plan más preciso y financiado, y así se evitan reprogramaciones de compras y reajustes de la disponibilidad presupuestal varias veces durante el año. Asimismo, ello permite al mercado de proveedores preparar con antelación su estrategia de oferta, incluyendo la formación de consorcios, evitando oligopolios y promoviendo la competencia y mejores precios referenciales, así como mayor transparencia.

#### *Estandarización de los procesos y aplicación de una política de roles más claros*

Mientras que en el tema de recursos humanos está relativamente claro el proceso de contratación, en lo que concierne a la dotación de materiales educativos

es fundamental la normalización o estandarización, considerando las prácticas actuales y el contexto de las GRDS, DRE y UGEL, para áreas urbanas y áreas rurales andinas y amazónicas. Se necesita que las DRE y las UGEL tengan claro el rol que deben cumplir, otorgándoles la responsabilidad de los materiales fungibles, así como dar mayor autonomía a las escuelas para comprar los que necesitan. Otra opción sería promover un mejor funcionamiento de las unidades de costeo con mayor poder de decisión de los directores.

Aunque pase desapercibido, no hay una política clara de reemplazo de los textos cuando termina su vida útil, o por deterioro. Para anticipar los costos de textos faltantes, perdidos y deteriorados se requiere enviar un “adicional” de libros a las regiones. El costo añadido de este margen sería balanceado con el beneficio obtenido de tener la seguridad de que el 100% de estudiantes tendrán su libro a tiempo.

#### *Promoción de la transparencia y monitoreo de las adquisiciones*

Implementar un sistema de monitoreo, con un tablero de alertas para la Alta Dirección, en el que se registre el estado de los procesos de compra de los textos y sus hitos temporales, aspecto que permitiría una mayor coordinación entre las direcciones del MED (áreas usuarias) y su Oficina de Administración, así como una mayor transparencia.

#### *Simplificación de procesos de abastecimiento y transporte*

De mantenerse la política de producción central de los textos, promover la participación del sector privado especializado en logística o de asociaciones público-privadas para la distribución directa desde las imprentas o editoriales hasta las instituciones educativas, actuando las UGEL como supervisoras. La simplificación de los procesos pasa no solo por modernizar los equipos y sistemas de información, sino también por promover el uso de modalidades apropiadas de transporte y de adquisiciones públicas para la minimización de tiempos requeridos, como el uso del convenio marco para la compra de materiales fungibles, o la promoción de consorcios en el mercado, entre otros mecanismos.

#### *Fortalecimiento institucional en el tema de adquisiciones públicas*

Fortalecer todos los eslabones del proceso de dotación de materiales, desde el cálculo de la demanda. Otro vacío identificado es que no existe en todas las regiones un instrumento o canal para que las escuelas alcancen sus demandas a las UGEL, fuera de la nómina de matrícula. Es necesario promover la creación de condiciones para la implantación y mayor uso de los sistemas de información del MED como el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE).

*La gestión en educación solo tiene sentido si impacta favorablemente el aprendizaje y la progresión de los educandos. Se entiende por dicha gestión la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Este es un proceso que abarca desde la definición de la política hasta la evaluación de los resultados del quehacer en la unidad educativa.*

CEPAL/Unesco (2005)

## Introducción

El objetivo del estudio es identificar los ‘cuellos de botella’ o ‘barreras’ que impiden que las instituciones educativas públicas cuenten con los docentes y los materiales educativos de manera oportuna y permanente. Aquí se considera que estas trabas pueden deberse a la errada aplicación o interpretación de las normas que regulan al sector Educación y los sistemas administrativos, presupuestales y de control nacional, o a la insuficiente capacidad de gestión de sus organizaciones en los ámbitos nacional y regional. En lo que concierne a la contratación de docentes y la dotación de materiales, se utilizó el análisis de procesos por actividades y sus agregados,<sup>1</sup> que se complementó con el enfoque del seguimiento del gasto público (PETS),<sup>2</sup> dada la importancia de los efectos de la gestión presupuestal en el resto de procesos administrativos.

El estudio de la estructura administrativa o de gestión que da soporte a los procesos pedagógicos<sup>3</sup> es un tema amplio y complejo, tanto por los enfoques disponibles sobre los niveles de análisis (abanico desde lo macro a lo micro), como por el proceso mismo de implementación de un cambio en las instituciones públicas basado en un análisis y mejora de procesos. Aquí la ruta de implementación de las recomendaciones es sin duda más rica, compleja y posiblemente más larga que en el sector privado, porque puede implicar cambios de política pública.

Este informe se centra en dos procesos que denomina “tipos”: uno relacionado con la disponibilidad oportuna y permanente del maestro o maestra —para cumplir

con sus horas lectivas—, y el otro asociado a la dotación oportuna y permanente de los materiales educativos —textos, cuadernos de trabajo, material concreto y fungible— y administrativos básicos para el funcionamiento de la escuela.

En su presentación ante la Comisión de Educación del Congreso de la República (octubre del 2011), la ministra de esta Cartera, Patricia Salas O'Brien, señaló que las prioridades políticas de la actual gestión de gobierno en materia educativa son: (i) el progresivo cierre de brechas en los logros de aprendizaje; (ii) la mejoría de los aprendizajes de todos en Lenguaje, Matemáticas, Ciencia y Ciudadanía; (iii) el desarrollo magisterial; y, (iv) una gestión descentralizada y eficaz basada en resultados. Sin duda, todas estas prioridades son ampliamente compartidas. El reto en la gestión consiste en alcanzar las metas con los recursos disponibles y las reglas existentes. En el camino es posible incrementar o redistribuir recursos para cerrar las brechas, así como modificar las reglas para tener un sistema educativo más eficiente, pero esto es parte de un proceso continuo de discusión, convencimiento y acuerdos entre diversos actores y sus intereses, sea por obtener un presupuesto mayor, por contar con condiciones laborales menos estrictas o por obtener mayores cuotas de poder. Y no siempre es posible tener alineados a todos los actores y sus intereses en procura de un objetivo único y compartido; de ahí el reto de hacer compatibles la gestión y la política, entre la administración diaria y la construcción de un futuro.

**1** La metodología de procesos puede llegar hasta un nivel de detalle de procedimientos y tareas. En este estudio solo se evaluó a un grado suficiente como para que sea posible identificar recomendaciones de política para la solución de los problemas.

**2** En inglés, *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS).

**3** El Ministerio de Educación utiliza “procesos pedagógicos” para referirse también a los administrativos, con la voluntad de promover la armonización entre sus viceministerios, direcciones y oficinas en relación con sus políticas y acciones alrededor del objetivo de centrarse en la enseñanza y el aprendizaje.

El Ministerio de Educación ha hecho un esfuerzo muy grande para que los niños, niñas y jóvenes de las escuelas públicas tengan desde el primer día de clases sus maestros contratados, sus aulas en condiciones idóneas, seguras y saludables, y sus materiales educativos oportunamente distribuidos, gracias a las acciones desplegadas en la campaña “Buen Inicio del Año Escolar 2012”. Con respecto a los contratos de docentes, se comunicó que el 1.º de marzo este proceso debía haber concluido. (“Este año, en todo el Perú se contratarán 14 mil docentes más que el 2011.”)<sup>4</sup> Y para el caso de los textos y materiales educativos, hubo un compromiso ministerial y de “todas las autoridades de los Gobiernos Regionales [para] asegurar que los textos escolares y otros materiales educativos impresos lleguen a todos los colegios del Perú antes del inicio de clases”.<sup>5</sup> En años anteriores, los textos escolares demoraban entre 4 y 10 meses en llegar a las escuelas de todo el país.<sup>6</sup>

Para la preparación de este informe se realizaron entrevistas con funcionarios y personal técnico del sector Educación de las regiones Ucayali, San Martín y Lima Provincias, pertenecientes a la Gerencia de Desarrollo Social (GDS), la Dirección Regional de Educación (DRE), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y las instituciones educativas. Además, se revisó la normatividad del sector y la que rige el proceso presupuestario, vinculada a la disponibilidad de los recursos tanto humanos como de materiales educativos. Se analizaron, asimismo, las normas concernientes a compras y adquisiciones, se compilaron y estudiaron las bases de datos de las compras públicas del rubro de Educación y se tomaron en cuenta estudios anteriores hechos por la academia y los sectores público y privado.

El estudio fue diseñado y conducido tanto en su fase de trabajo de campo como de gabinete por Betty Alvarado Pérez con la participación de Enrique Chon Yamasato y Romina Sato Gilvonio. Asimismo el estudio contó con la lectoría de José Antonio Alfageme.

Eduardo Sáenz, coordinador del Área de Desarrollo Regional, ha brindado recomendaciones importantes al estudio. La investigación en campo fue coordinada por los equipos del Proyecto en las regiones de San Martín, Ucayali y Lima Provincias; en este ámbito contribuyeron Teócrita Pinedo, coordinador en la región San Martín, y Graciela Sandoval, Isabel Arce y Gloria Merino, consultoras residentes del Proyecto SUMA en esas regiones. El análisis ha sido enriquecido también con las sugerencias de Cecilia Ramírez, Daniel Jesús, Eduardo León y Antonio Suárez, miembros del Proyecto SUMA, así como de Ismael López. Un agradecimiento especial a María Amelia Palacios, por haber impulsado el desarrollo de este estudio. Es preciso extender además un reconocimiento al equipo de la Oficina de Educación de USAID, formado por Walter Twanama y Rasheena Harris. Fueron asimismo valiosos los aportes de Tim Slade y Mitch Rakusin, de RTI International, en el desarrollo de la metodología y las recomendaciones. Agradecemos del mismo modo a los docentes, gerentes, directores, funcionarios y técnicos de los gobiernos regionales, DRE y UGEL, por el tiempo dedicado a nuestras largas y reiteradas entrevistas y consultas.

El estudio está organizado en cuatro partes. La primera introduce el tema y expone la metodología; la segunda se centra en el proceso de contratación y disponibilidad del docente; la tercera analiza el proceso de dotación de materiales, y la cuarta desarrolla la etapa de adquisiciones y compras estatales de materiales educativos. Cierran el trabajo las conclusiones y recomendaciones. Aun cuando no hay un parámetro para medir cuándo un cambio es sustancial, la mayoría de estas recomendaciones<sup>7</sup> proponen cambios de política de gestión incrementales y no drásticos, dado el contexto regional y la sensibilidad del tema, que coincide con el proceso de descentralización. Un riesgo es el tiempo de ejecución de los cambios, pues si se tarda mucho puede frenarse durante y después de periodos electorales.

4 Oficina de Prensa y Comunicaciones, San Borja, 25 de enero del 2012. Véase: <<http://umc.minedu.gob.pe/?p=164>>.

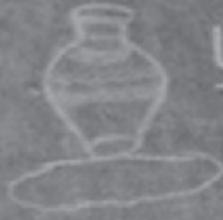
5 *Idem*.

6 *Idem*.

7 Las recomendaciones no se han dirigido a presentar un plan de mejoras de gestión administrativa, dado su nivel de agregación, sino que son más bien de política sectorial.

# Comunicación Integral (Lengua I)

Escribimos en nuestra lengua que es el Chiriguano  
Nishiterai Kampunanke kia nanaisu.



Urinan  
Tinoja

UKURU  
Paloma

unpuru  
Cuando

Uwi  
Tela decorada

UKUNAPI  
Cocana

mama urinan ninin.  
mama teje la tinaja.  
ukurun anararin tananke,  
La paloma se perdió en el mar.  
Tata uwe teparin tananke  
Mi papa mate una paloma grande.  
Iyawaya uwiri Sipirin.  
Mi hermano le embolsó la tela.  
Tata u'kunapi ishirin.  
Mi papa come cocana.



**PARTE UNO**  
**Metodología y procesos**  
**de apoyo a la gestión**  
**de recursos humanos y materiales**

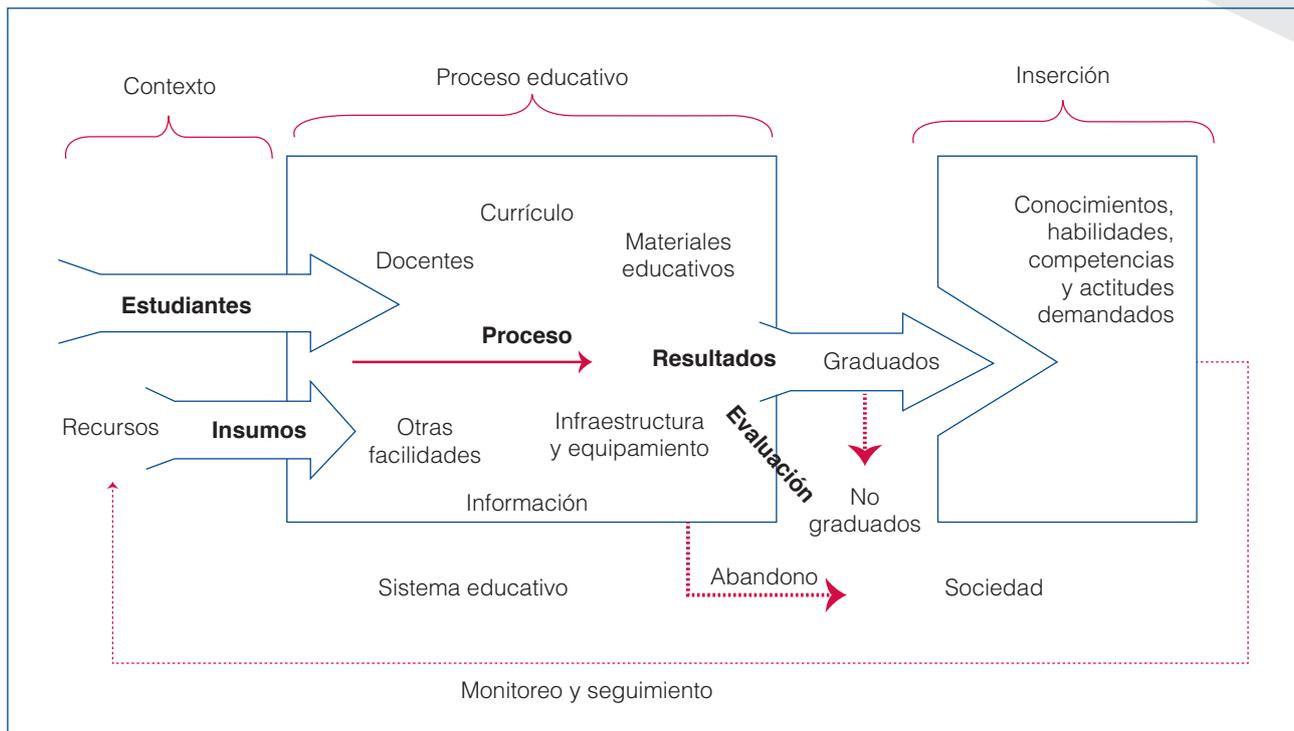
## 1.1 El sistema educativo como marco general

Una educación apropiada exige diseñar y poner en marcha sistemas educativos pertinentes y flexibles a las características de los beneficiarios, a las situaciones socioeconómicas de las personas a quienes se presta el servicio y a los requerimientos que impone la sociedad en materia de inserción; pero también significa establecer condiciones mínimas de calidad de los programas de estudio y de los métodos pedagógicos. El gráfico 1.1 permite visualizar que el sistema educativo necesita insumos que, además de ser de calidad, sean gestionados efectiva y eficientemente y distribui-

dos de manera equitativa. Y esa gestión solo se organiza en procesos. De ahí que la gestión de insumos, como el capital humano y los materiales educativos, deba enmarcarse en un gran proceso educativo.

Lo importante aquí es que el lector visualice que, aun cuando se estudian los procesos, la mirada debe estar puesta siempre en el sistema, y que “lo positivo del análisis de procesos es que interactúa con la totalidad y no solo con algunas partes”.<sup>8</sup> El estudio postula que si el proceso de contratación y nombramiento coloca al docente en el aula en el tiempo correcto y si tiene también los materiales y a las otras áreas de gestión apoyándolo en su trabajo, su labor será más efectiva. Para decirlo en términos más simples: se debe mirar al árbol y al bosque.

Gráfico 1.1  
Un modelo de sistema educativo



Fuente: Orbach (2006).

8 Informe de lectoría (Alfageme, 2012).

## 1.2 Metodología

El objetivo específico del estudio es identificar los ‘cuellos de botella’ o ‘barreras’ que impiden que todas las instituciones educativas (IIEE) públicas cuenten con los materiales educativos y los docentes de manera oportuna y permanente. El enfoque que aquí se propone considera que los ‘cuellos de botella’ pueden deberse a la errada aplicación o interpretación del marco normativo del sector educativo de los sistemas administrativos, presupuestales y de control nacional, o a las inadecuadas prácticas o escasas capacidades de gestión de las organizaciones del sector a nivel nacional y regional.

Para cumplir el objetivo, el informe utiliza el análisis de procesos por actividades y agregados y se nutre del enfoque del seguimiento al gasto público (PETS), dada la importancia de los efectos de la gestión presupuestal en el resto de procesos administrativos. Este tema se aborda con mayor detalle más adelante.

### A. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS

La pregunta central del estudio fue simple y retadora a la vez:

*¿Por qué las escuelas públicas no tienen docentes y materiales oportuna y permanentemente?*

Esta pregunta sirvió para organizar la recopilación de información de gabinete y de campo. Además, como se había indicado ya en la hipótesis del trabajo, corroborada por el análisis, las reglas de juego institucionales que rigen la dotación de materiales educativos y la disponibilidad oportuna y permanente de docentes (independientemente de si son nombrados o no) no facilitan que las IIEE cuenten con los insumos y el capital humano necesarios de manera oportuna y sostenible. Si se sigue la frase “la fortaleza del proceso es la fortaleza del eslabón más débil”<sup>9</sup> y se verifica que el eslabón más débil en la secuencia de procesos se encuentra en la relación UGEL-escuela o escuela-UGEL,<sup>10</sup> la información que se

genera en la IE sirve de base y sobre ella descansa un proceso frondoso de toma de decisiones avalado por la normatividad; y a él se suma la debilidad institucional de las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Gerencias Sociales de los Gobiernos Regionales.

### B. CONCEPTOS

Aunque el término “proceso” tiene muchas acepciones, aquí se entenderá como:

- “Conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un bien o servicio de valor para el cliente. Dentro de cada proceso confluyen una o varias tareas [...]” (Hammer y Champy 1994, citado por Sáez *et al.* s/f: 5.16).
- “[...] el proceso es una ordenación específica de actividades, a lo largo del tiempo y el espacio, con un principio y un fin y con entradas y salidas” (Kutschker, citado por Sáez *et al.* s/f: 5.16).
- “Secuencia de actividades que toman insumos y producen un bien (o servicio) de valor para los clientes” (Alfageme 2012).

Se resalta el tema de la ordenación y la creación de valor. Varios puntos deben ser destacados para comprender el término en cuestión: unos responden a la naturaleza misma del análisis de procesos, y los otros refieren al sector público, pues comprenden las consideraciones y retos de la institucionalidad, la normativa y la política, que complejizan los procesos. Asimismo, este informe mira de manera específica cómo la disponibilidad de presupuesto afecta los procesos estudiados. Para este caso se considera que ocurren en los procesos actividades que están relacionadas con el gasto público y que generan un flujo por el que se transfieren recursos en forma de fondos, bienes o servicios. La mención a los flujos responde a la necesidad de resaltar o distinguir algunas actividades de manera específica, y su seguimiento se hace a través del ya referido PETS.

Si se atiende la idea ya mencionada de que “el análisis de procesos interactúa con la totalidad y no solo con algunas partes”,<sup>11</sup> los resultados y recomendaciones

<sup>9</sup> Traducción libre de Schroeder (2008).

<sup>10</sup> Se puede argumentar que va en ambas direcciones.

<sup>11</sup> Informe de lectoría (Alfageme 2012).

se pueden expresar en dos niveles: primero, aquellos que están vinculados al ajuste de actividades o agregados de actividades en la gestión; y, segundo, los relacionados con la política educativa regional y nacional, que en buena cuenta impulsarían los cambios en los procesos. Otros conceptos referidos a este concepto se leen en el recuadro 1.1.

Aunque este trabajo no reflexiona sobre la estructura de las funciones de los diferentes niveles de gobierno,<sup>12</sup> entidades descentralizadas y las propias escuelas, se puede argumentar que no tener claridad acerca de estas funciones provoca pérdidas de oportunidad, demoras y duplicidad, causantes, a su vez, de mermas de recursos públicos escasos y costos irre recuperables.<sup>13</sup> La

#### Recuadro 1.1

#### Algunos parámetros y aplicaciones del análisis de procesos

1. El proceso puede durar días, semanas o meses, pero el trabajo efectivo que crea valor puede ser mucho menor, lo que lleva a identificar el concepto de desperdicio. Este desperdicio puede generarse por acciones repetitivas, llenado de formularios innecesarios, traslado no solo por el transporte sino porque la persona que debe tomar decisiones en una institución no es la misma que realiza la acción. En este último caso, por ejemplo, un técnico tendría que enviar o solicitar una aprobación, por lo que se contabiliza la espera de la decisión; el decisor se tomaría tiempo para familiarizarse con el estado del asunto antes de decidir y devolverlo al técnico. Por eso se dice que mientras más jerárquica es una institución, mayor desperdicio se crea.
2. Los atributos que se busca en un proceso son claridad y rapidez; también, que sea efectivo, es decir, que logre un bien o servicio público de calidad. No solo se espera obtener un bien o servicio eficiente y efectivo, sino que tiene que ser entregado en el lapso de tiempo más corto posible.
3. El ordenamiento no impide que las actividades se lleven a cabo, en algunos casos, de manera paralela y complementaria. Al contrario: cuando la secuencia es estricta —es decir, cuando una actividad no puede realizarse mientras no termine la anterior—, el tiempo del proceso se alarga y puede ocurrir lo que se llama la “tiranía de la secuencia”.
4. También es posible dividir procesos en subprocesos, en cuyo caso el resultado de un subproceso es el insumo de otro. Éstos se dividen en actividades, y las actividades, en tareas. Esta división puede ser útil, pero “no es importante si el lector es un separador o un aglutinador de procesos. ¡Lo que sí es importante es mejorar el proceso, no subclasificarlo hasta sus últimas consecuencias!”.
5. Puede ocurrir, asimismo, que existan procesos que converjan en algún momento; por ejemplo, el proceso presupuestal converge (se relaciona) con el proceso de dotación de materiales. Éste es un punto controversial, pues también se podría argumentar que el proceso presupuestal es una fase de un proceso mayor de dotación de materiales. Este tema se entiende mejor cuando se revisan los procesos en este informe, donde se resalta la importancia del presupuesto y de los sistemas de información.
6. Cuando se habla de “reingeniería de procesos” se hace referencia a un “rediseño radical de un proceso en particular para lograr mejoras dramáticas en velocidad, calidad y servicio” (Harbour 1995); mientras que “mejora de la calidad continua” se asocia con cambios incrementales, aunque puede utilizar el enfoque de procesos para los ajustes.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Este tema especializado merece un estudio aparte.

<sup>13</sup> La distribución de funciones es materia de análisis en otro informe del Proyecto SUMA. Incorporar el análisis de la distribución óptima se basa en los principios de un esquema descentralizado, que supera el ámbito del estudio y distraería su objetivo central. Sin embargo, ambos informes son obligadamente complementarios (véase Ugarte, Arguedas y Ángeles 2012).

<sup>14</sup> Históricamente, han sido utilizadas dos estrategias para el cambio organizacional y de procesos: la mejora continua y el rediseño de proceso. En el primer caso, los trabajadores de la unidad en proceso continuo de mejora buscan identificar los problemas más críticos y encontrar soluciones para, luego, proseguir cíclicamente tal metodología. El rediseño de procesos, a su vez, parte de privilegiar el proceso como objeto

clarificación de funciones en el contexto de la descentralización ocasionará cambios en los procesos estudiados.

### 1.3 Los procesos esenciales en análisis<sup>15</sup>

Lo que se busca es mejorar los procesos esenciales que proveen los insumos de mayor relevancia en la construcción de la calidad educativa. Las evidencias de investigaciones respaldan la elección de dos procesos. El primero de ellos es el metaanálisis de Fuller, que encontró que, de 30 estudios, en 21 el docente y su formación tenían efectos en la calidad escolar; mientras que, en otros 10, 7 identificaban que los materiales educativos ejercían efectos importantes en la calidad educativa. Asimismo, en relación con estos últimos, halló efectos significativos en los aprendizajes en 17 de 25 estudios, y sobre la biblioteca, en 15 de 18 estudios (Fuller 1985).

El otro estudio líder es el desarrollado por Barber y Mourshed (traducido en 2008), más conocido como “Informe McKinsey”, compuesto por 25 experiencias, entre ellas algunas suscitadas en los mejores 10 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los resultados del estudio llevan a concluir que “el principal impulsor de las variaciones en el aprendizaje escolar es la calidad del docente” (Barber y Mourshed 2008: 12). La evaluación simultánea de las variables tamaño del aula y calidad del docente dejó evidencia de que esta última dominaba la explicación de los resultados; así, mientras al inicio la reducción en el tamaño del aula puede explicar 8 puntos en la mejora del aprendizaje, un buen docente podía explicar 50 puntos de diferencia con otro docente con bajo desempeño. Otra conclusión interesante es la dramática relación entre la calidad del docente y el desempeño en los primeros años. Niños expuestos a docentes sin calificación en los primeros años tendrán escasas probabilidades de recuperarse en los siguientes y, por eso, su posibilidad de destacar en los estudios será menor.

La Unesco (2005) reconoce que hay varios factores que hacen posible alcanzar los objetivos del sistema educativo y lograr la calidad, y que la relación lineal entre ellos es complicada. Sin embargo, propone simplificar el análisis considerando los grandes grupos de estos factores en cinco dimensiones: características del educando, contexto, insumos facilitadores (*enabling inputs*), enseñanza y aprendizaje, y resultados. El éxito de la enseñanza depende de los recursos disponibles para apoyar los procesos y de la manera en que se administran estos recursos. Claramente, indican que una escuela sin docentes, libros o materiales educativos no podrá hacer un trabajo efectivo. Los insumos son facilitadores, dan apoyo y son intrínsecos a los procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin desconocer la importancia de otros factores, se releva en este estudio el rol del maestro y de los materiales, explicados por el peso que tienen en el éxito de la enseñanza y el aprendizaje.

A continuación se presentan algunos puntos metodológicos que facilitarán el entendimiento de algunos mensajes del informe y el diálogo en torno a los hallazgos. El ámbito del estudio, entonces, reconstruye y analiza dos procesos:

1. El proceso de disponibilidad oportuna y permanente de docentes es un conjunto de actividades y tareas que se inicia cuando la escuela mide sus necesidades y determina la brecha de docentes y detona la demanda, y termina cuando el docente está disponible en la institución educativa y luego en el aula antes del inicio del año escolar. Para nuestro interés, este proceso se complementa con otras actividades de permanencia del maestro en el aula, que le dan sostenibilidad a la enseñanza al realizar el número de horas lectivas requeridas.
2. El proceso de dotación oportuna y sostenible de materiales educativos se inicia cuando la escuela hace una evaluación del número de unidades (textos, cuadernos de trabajo, fungibles, etcétera) necesarias para sus alumnos, expresa su demanda de requerimientos, y termina (solo para los propósitos de este estudio) cuando los materiales

---

de análisis para convertirlo en la célula básica de la operación y organización del nuevo esquema por desarrollar. De tal modo, mientras en el primero el proceso de mejora es gradual y el cambio se da “un paso a la vez”, en el segundo el cambio tiene mayor alcance, pues representa un rediseño integral de procesos, estructuras, sistemas de medición e incentivos, así como de la cultura organizacional. Obviamente, este rediseño requiere un compromiso importante de la alta dirección hasta su culminación. Lo recomendado por diversos analistas si existieran problemas importantes por enfrentar es encarar primero el rediseño integral y luego incorporar la metodología de mejoramiento continuo como mecanismos de mantenimiento y cambio permanente (Alfageme 2012).

<sup>15</sup> Las revisiones bibliográficas se tomaron del informe de Alvarado y Llemppén (2011).

llegan al aula. El proceso continúa con el uso de éstos por los niños.

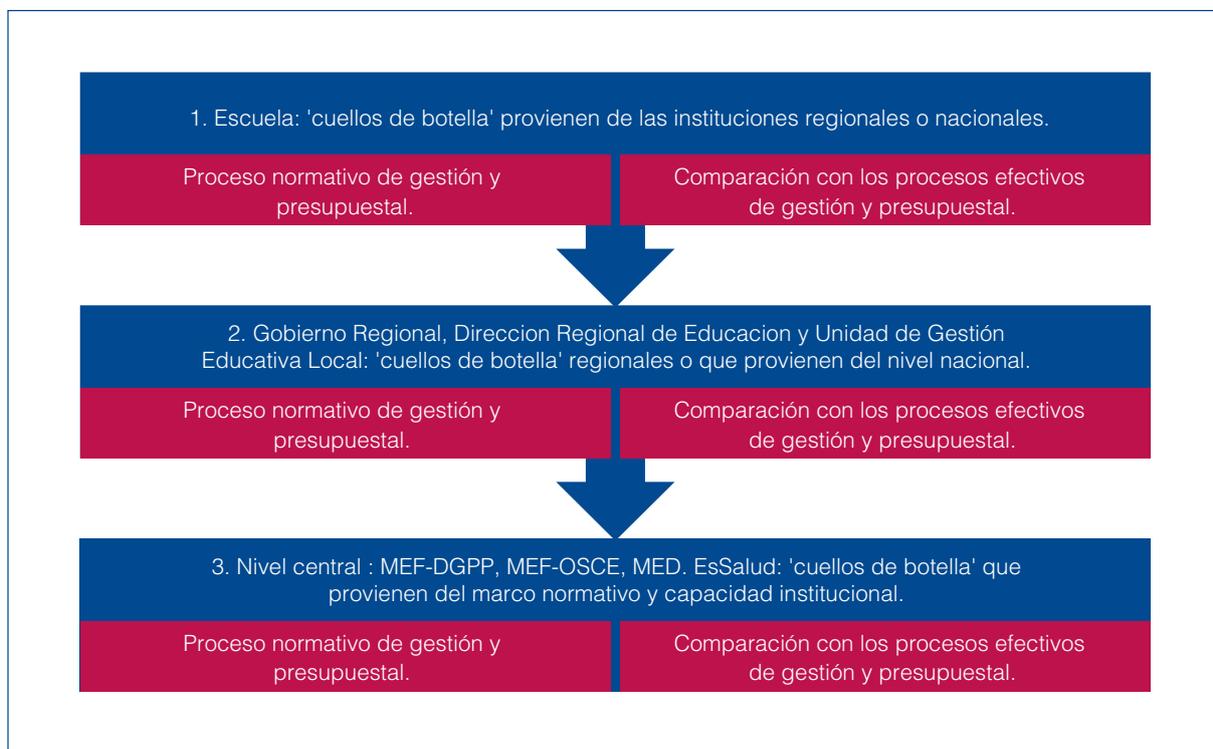
## 1.4 Ruta de análisis

El análisis sigue la ruta desde la escuela hasta el MED y desde el MED hasta la escuela. Se recopila información en las IIEE, en la UGEL, en la DRE, en la GDS y en las entidades nacionales que correspondan, y en cada una de ellas se identifican acciones que se ejecutan, el tipo de decisión que se toma y cómo afecta la decisión o acción (realización de un producto, análisis y emisión de opinión técnica, envío de información, entrega de fondos públicos). En la IE se pueden visualizar los resultados de las reglas institucionales nacionales, regionales y locales, y si estas reglas facilitan que las IIEE cuenten con todos los insumos necesarios para tener las condiciones que favorecen los aprendizajes

del alumnado. Se revisa la normatividad nacional y, por medio de la observación en campo y entrevistas, se reconstruye la secuencia de las actividades que realizan los involucrados actualmente y se identifican los 'cuellos de botella' que afectan su trabajo (véase el gráfico 1.2). Es probable que estos 'cuellos de botella' se generen fuera del ámbito regional y a consecuencia de la normatividad nacional, por lo que cualquier recomendación de ajuste al proceso puede requerir cambios normativos institucionales en el Gobierno Central.

Además de la revisión de la normatividad y su contrastación con la realidad, se esquematizaron los procesos con el fin de facilitar su visualización y comprensión. Si bien existen varias técnicas para graficar los procesos, relacionando sus momentos y actividades con un símbolo,<sup>16</sup> en este informe se adoptó uno de los más convencionales y simples, el llamado flujo tabular, en el que se cruza la actividad con una de las

Gráfico 1.2  
Ruta de recopilación de información para la evaluación rápida



<sup>16</sup> Como ejemplo de las muchas posibilidades, se recomienda hacer una búsqueda en la Internet con el tema "diagrama de procesos".

más responsables de ella. Los símbolos utilizados en los gráficos son: para inicio y fin del proceso: círculos; para las actividades y tareas: cuadrados o rectángulos; y para decisiones: rombos (basados en la interpretación de la normativa, la observación y entrevistas en campo).

La Ley General de Educación (PERÚ 2003) identifica como actores a las instancias de gestión descentralizadas: la Institución Educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local y la Dirección Regional de Educación; así como al Ministerio de Educación. El anexo 1.1 desarrolla brevemente el rol general que se les reconoce normativamente y algunos puntos de discusión sobre la complejidad de las relaciones que se establecen entre ellas. Y aunque no se la menciona en la normatividad con detalle, el rol de la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional queda relegado, tanto porque las instancias descentralizadas controlan la información de la provisión del servicio, como por la doble autoridad a la que enfrentan las UGEL y las DRE, que son unidades ejecutoras con capacidad de gasto y tie-

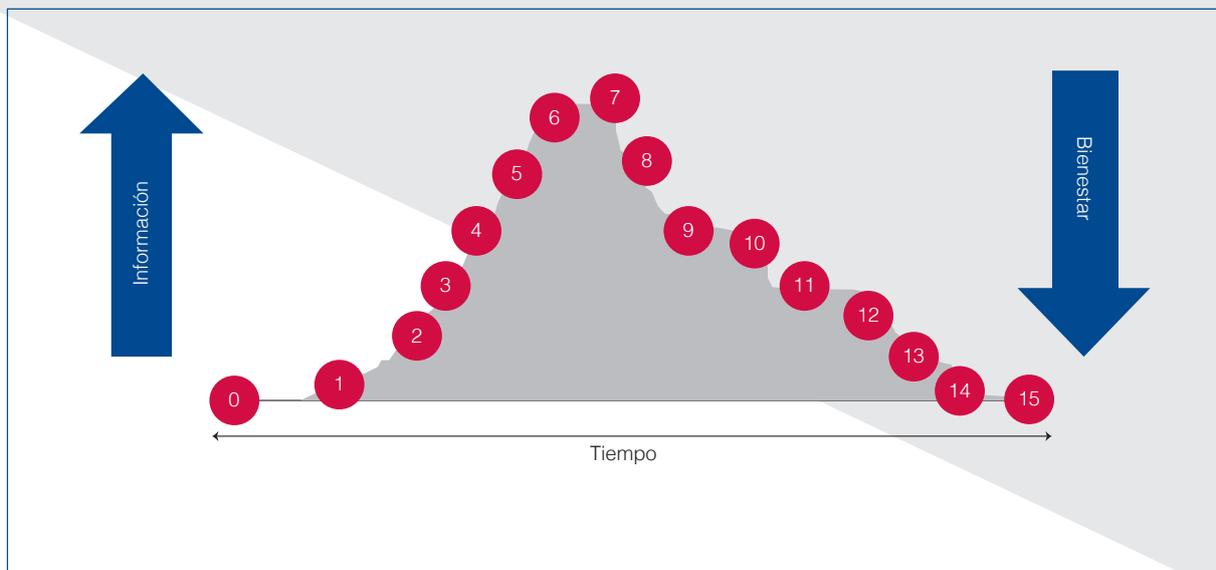
nen una relación más cercana con el MEF. Esto definitivamente vuelve más complejo el flujo de los procesos.

## A. LOS HALLAZGOS

Un esquema que ha resumido los hallazgos, utilizado por otros autores, es el “Paso de la cordillera”,<sup>17</sup> que muestra cómo los proveedores públicos (por ejemplo, escuelas o centros de salud) que no pueden comprar directamente sus insumos los demandan al nivel regional o incluso al nacional, “escalando” una cordillera de solicitudes; el nivel nacional puede iniciar procesos de compras y luego distribuir estos insumos en cascada, es decir, primero a niveles desconcentrados o descentralizados para llegar finalmente a las escuelas o centros de salud (véase el gráfico 1.3). Este esquema se utilizará luego en las partes referidas al análisis.

La elaboración de este informe responde al interés de mejorar, como fin supremo, los aprendizajes de todas las niñas y niños. Este estudio representa una primera

Gráfico 1.3  
**El camino de los procesos: pasando la cordillera**



Fuente: Tomado del informe de lectoría (Alfageme 2012).

<sup>17</sup> Extraído del informe de lectoría de la versión inicial de este informe (Alfageme 2012).

etapa que intenta construir el imaginario de los procesos de manera general, conocido por algunos como un mapa de procesos, con intenciones de clarificar y profundizar en el futuro el análisis con aprobación política y participación activa de los actores nacionales y regionales.<sup>18</sup> Más que mirar el funcionamiento de una institución, observa el proceso en sí; obviamente, cualquier mejora en los procesos repercutirá en el desempeño de la institución. El proceso, y no las instituciones, es la unidad de análisis; y se debe también mencionar que en esta etapa coyuntural se está analizando la Ley de Organización y Funciones del MED, lo que será

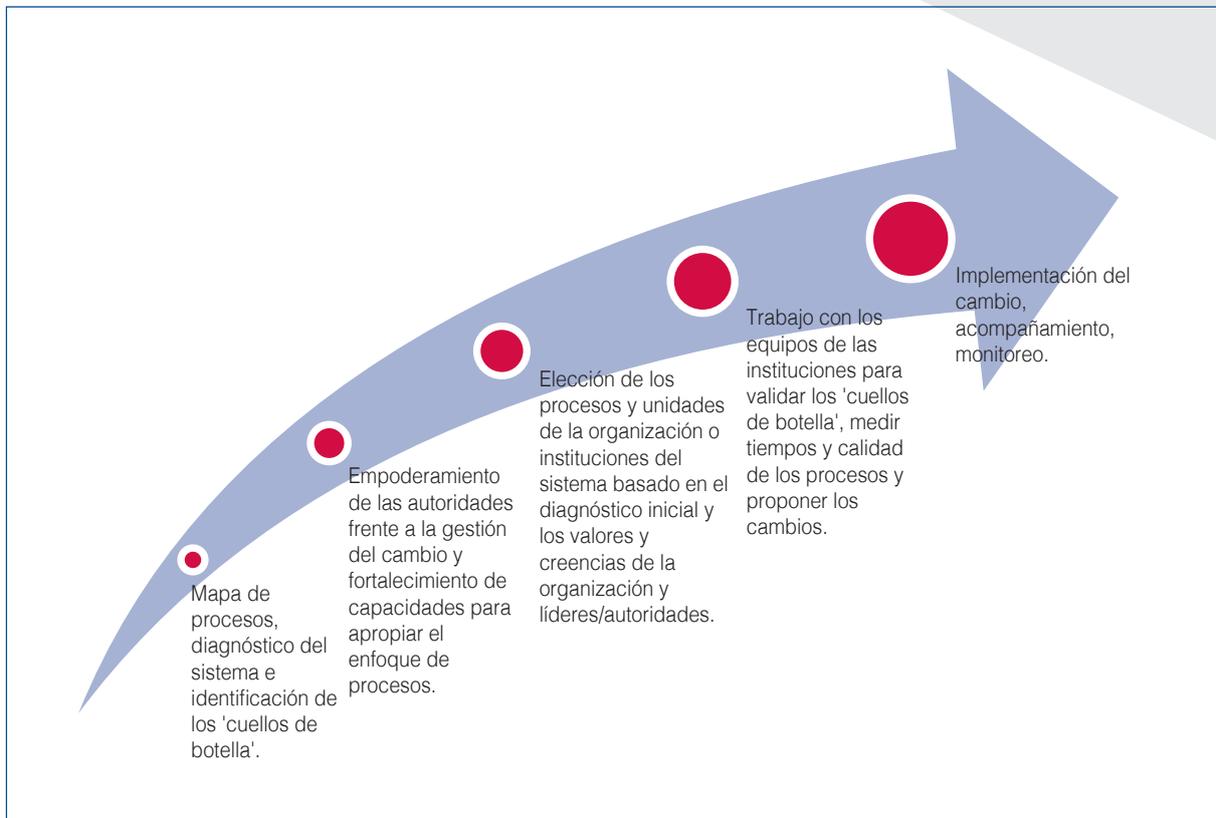
de gran apoyo para concretar las soluciones que se deben implementar.

## B. EL DIAGNÓSTICO INICIAL

Con ayuda del gráfico 1.4 se puede visualizar que este informe (primer punto de la izquierda) inicia un diagnóstico y trata de obtener un primer mapa e identificar los primeros 'cuellos de botella'. Seguidamente, de acuerdo con lo recomendado por los especialistas, es necesario el compromiso de las

Gráfico 1.4

### Ruta de implementación del cambio a través del análisis y reestructuración de procesos



Elaboración propia.

<sup>18</sup> De acuerdo con Kafka (2011), ésta es una buena opción, ya que la construcción de procesos con el personal involucrado desde el inicio corre el riesgo de proveer información sesgada por las implicancias de recelo y temor de pérdida de sus puestos de trabajo.

autoridades con el cambio. Acto seguido se trabaja con los actores de los procesos y se eligen o validan aquellos que deben ser reestructurados o mejorados,<sup>19</sup> contrastando la información cuantitativa de la observación<sup>20</sup> con la información cualitativa de los entrevistados y explorando con ellos las opciones de mejoras, lo que demanda un mayor detalle del diagnóstico y tiempo.

Estas mejoras pueden ser de dos tipos: una optimización incremental desde la perspectiva de la mejora de la calidad continua (utilizando el enfoque de procesos como herramienta de análisis, entre otros), o una más profunda con el enfoque de reestructuración de procesos. Aunque la diferencia entre uno y otro a veces no es clara, una institución podría usar los dos para mejorar su gestión. En ambos, la mejora u optimización buscan, como se reitera en el cuerpo del estudio, la efectividad del proceso en el menor tiempo posible. Los cambios buscarán entonces reducir costos y tiempos, focalizar y mejorar el gasto, optimizar el clima institucional hacia la obtención de resultados, etcétera; todo esto con el propósito final de que las escuelas cuenten con los materiales educativos y con los docentes de manera oportuna y permanente durante el año escolar. En el nivel de análisis de este estudio se pueden ofrecer recomendaciones gruesas, casi todas de políticas.

En resumen, este informe utiliza como principal enfoque el de procesos y lo enriquece con el de seguimiento del gasto público. En ambos se emplea el término “flujo”: mientras que en el primero se refiere a una secuencia de acciones cuyo “producto” (información, dinero, bienes, etcétera) es entregado en una siguiente etapa como insumo para una siguiente acción, en el segundo alude a la transferencia de recursos públicos como bienes, salarios y efectivo, además de los flujos de información. A continuación se describe cómo el presupuesto y los sistemas de información son una parte importante de los procesos.

## 1.5 Proceso presupuestal e información

La disponibilidad de información y la de presupuesto afectan los procesos de dotación de materiales y contratación docente. Como ya se mencionó, hay procesos que convergen en un momento, entre ellos el proceso presupuestal, que tiene sus propias actividades y resultados, aunque llega un momento en el que la disponibilidad presupuestal de una institución es un requisito que forma parte de otra secuencia de actividades —por ejemplo, un proceso de compras.

Como proceso continuo, el proceso educativo mismo es pasible de ser cambiado y mejorado, pero para ello es necesario tener aprendidos y cuantificados todos y cada uno de los elementos que son relevantes, aunque actualmente

[...] la información producida por las diferentes instancias del sistema educativo no es sistematizada de manera integrada y, por tanto, no llega a ser utilizada para la toma de decisiones de política, presupuestales y administrativas. En el nuevo contexto de la descentralización, las DRE y la UGEL responden a dos autoridades: una funcional-sectorial (el MED)<sup>21</sup> y otra mayormente administrativa todavía (el Gobierno Regional). Actualmente cada instancia y programa solicita información similar a los funcionarios locales, pero con fichas y formatos distintos, la mayoría de los cuales debe ser llenado manualmente pues no existe un sistema de información integrado que provea los datos específicos requeridos. Todo esto limita el uso de la información y genera mayor carga administrativa (Banco Mundial 2010: 127).

En cuanto a financiamiento y presupuesto, si bien se destinan importantes montos para el gasto en Educación y se han logrado coberturas elevadas, “[...] el problema es que cuando la tarea es aumentar la calidad, no solo

**19** En este caso ya se priorizaron los procesos vinculados a la disponibilidad y permanencia de docentes y la disponibilidad y sostenibilidad de los materiales educativos en las escuelas.

**20** Es recomendable observar el mismo proceso varias veces para obtener las tareas y el tiempo promedio, así como recurrir al análisis documental para complementar las percepciones y recuerdos de los involucrados.

**21** En determinados aspectos, el mismo Gobierno Regional también lo hace.

se gasta poco, sino que se gasta muy mal” (Crouch 2006: 637). Al respecto, varias razones explican por qué este gasto no tiene el impacto esperado: porque se gasta inadecuadamente en bienes, porque existen filtraciones al no tener bien identificados a los beneficiarios, porque el dinero no llega al proveedor de los servicios y no existen incentivos suficientes para ofrecer servicios de calidad. El presupuesto público se vincula tradicionalmente con el control de la tesorería del Estado, que reúne dos características principales: el equilibrio presupuestal y la anualidad como tiempo de vida. Usualmente los presupuestos del sector público tienen por finalidad programar los recursos económicos por usos y por fuentes; pero, a diferencia del presupuesto de cualquier entidad privada, no se busca generar excedentes económicos (beneficios o utilidades), sino la optimización de los recursos económicos en la programación de actividades. Como ya se indicó, el MEF lidera los procesos de presupuesto y de tesorería y mantiene un control riguroso sobre la asignación y programación presupuestal, así como de la ejecución de dicho presupuesto.

Desde hace aproximadamente 15 años se viene empleando en forma obligatoria en todas las entidades públicas con autonomía administrativa de gasto (Unidad Ejecutora) el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF), que posee diversos módulos organizados para clasificar el presupuesto de la entidad y para controlar el gasto. En tal sentido, debe hacerse notar que el flujo de información es directo y permanente entre el MEF y la unidad ejecutora, mas no entre el MEF y la entidad pública que *no* es unidad ejecutora, a pesar de que ésta puede ser de mayor rango jerárquico funcional, tal y como lo es la DRE en relación con sus UGEL. Esta figura, sin duda, afecta la eficiencia y efectividad de los procesos.

El gráfico 1.5 sintetiza los flujos que ocurren entre los actores del sistema. El lado izquierdo muestra que a cambio de información que nace de las IIEE hacia el MED, ya sea por las nóminas físicas o con declaraciones juradas de los directores (con o sin Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa-SIAGIE), el Ministerio y las entidades descentralizadas como la UGEL envían los materiales educativos. Por otro lado, también ocurren los flujos presupuestales de manera simultánea: en el lado

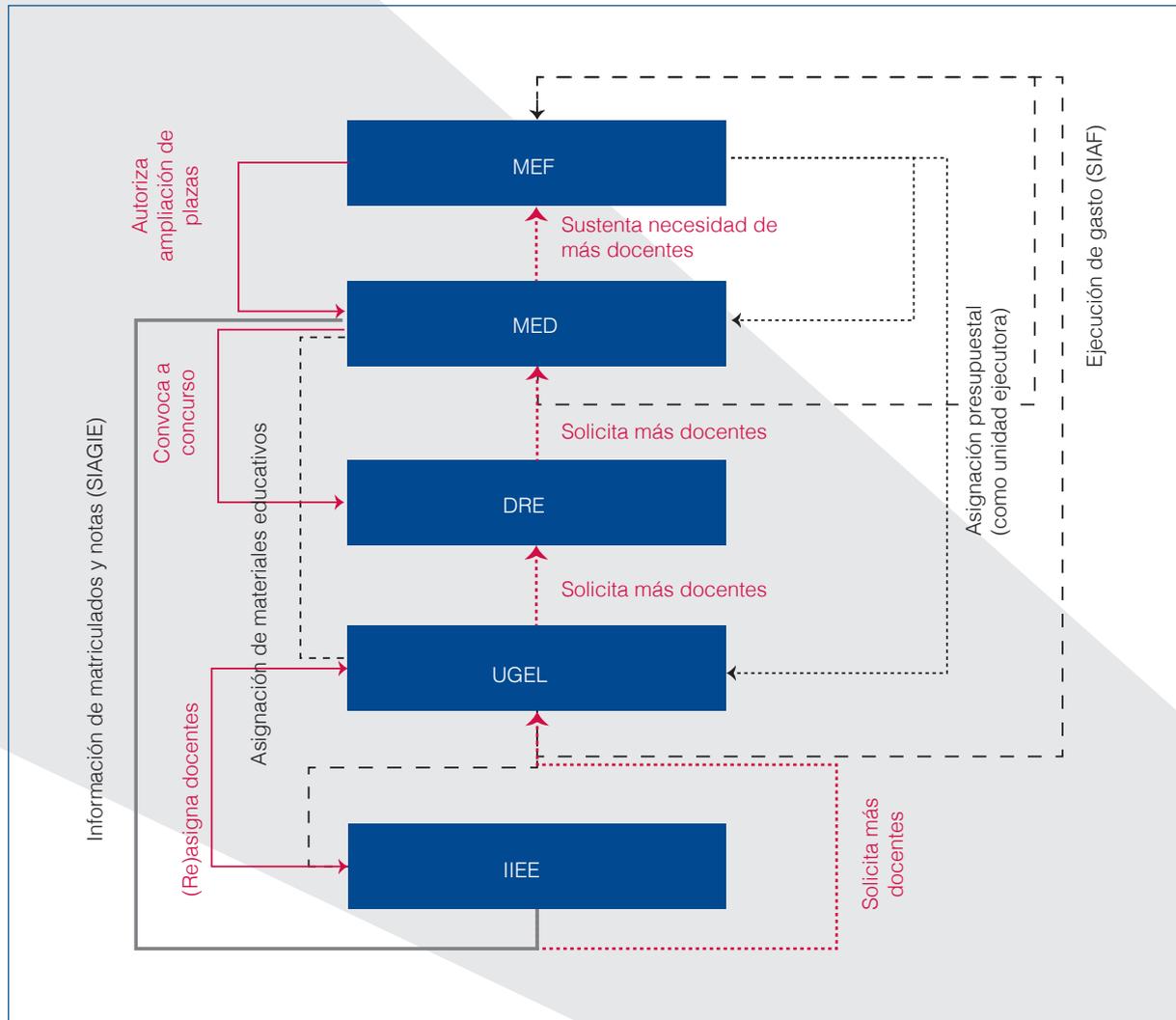
derecho, el MEF asigna y transfiere el presupuesto a las unidades ejecutoras como el MED, y estas unidades registran fuentes de financiamiento y gastos presupuestales.

En rigor, el presupuesto también es un proceso que se conecta en algún momento con los procesos de contratación docente y dotación de materiales. Dada su importancia, se identificaron las actividades que forman parte del proceso y que pueden afectar los tiempos para la contratación docente o entrega de materiales, en particular el esquema de encargo presupuestal, debido a que no todas las entidades descentralizadas mencionadas, como la Gerencia de Desarrollo Social, la DRE o la UGEL, son unidades ejecutoras. En lo que a montos concierne, en el año 2011 los S/.10.534,9 millones destinados al Programa Presupuestal 047 Educación Básica equivalen al 10,3% de todo el presupuesto público; y al 13,6% si se incluye a la Educación Superior y a la Educación Técnico Productiva. En total, el presupuesto público en Educación representa el 3,1% del producto bruto interno (PBI), cifra menor que la del año 2003, cuando equivalía al 3,8%, pero mayor que la del año 1997, que fue de 2,8% del PBI. “Este indicador revela un escaso esfuerzo público orientado a la Educación en el país, en comparación con los demás países de la región, donde el mismo indicador en general sobrepasa el 4%. En los casos de Argentina, Chile y Paraguay, este porcentaje corresponde al 4,8%, 4,3% y 4,5% respectivamente” (MED 2006/PESEM 2007-2011). A pesar de estos menores porcentajes en relación con el resto de países de la región, la importancia del financiamiento de la Educación en el presupuesto público es relativamente alta: mientras aquí es del 13,6%, en Chile es del 18,7%, en Argentina del 13,5%, y en Paraguay del 9,7%.<sup>22</sup>

Dentro de estas cifras globales, es de relevar que los gobiernos subnacionales están destinando parte importante de sus presupuestos a financiar la educación en sus respectivos ámbitos. Por otro lado, las familias representan una importante fuente de financiamiento del servicio educativo público y privado; así, en 1994 ellas gastaron en la educación de sus hijos, en instituciones educativas públicas, el 0,8% del PBI, lo que significa que financiaron el 20% del gasto total en el sistema educativo público. El gasto familiar por niveles educativos, en comparación con el gasto del Estado,

<sup>22</sup> No se considera la calidad del gasto.

Gráfico 1.5  
Principales flujos en el sistema educativo público



Elaboración propia.

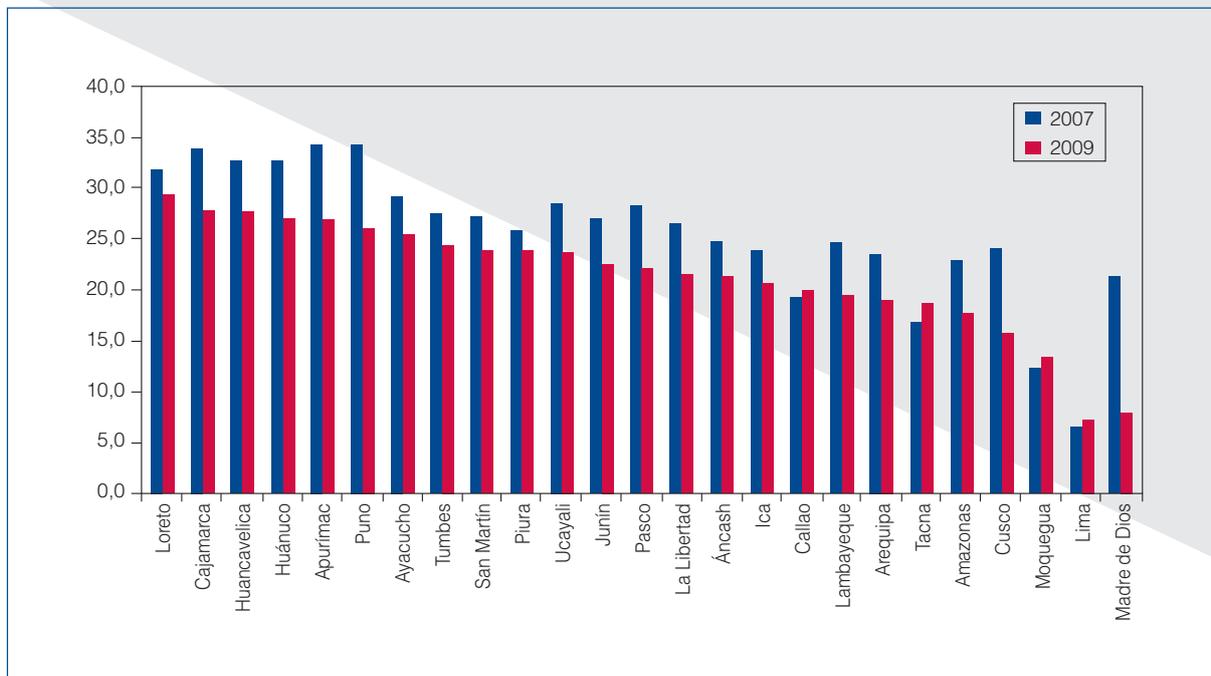
es mucho mayor en Secundaria. Las familias gastan en un alumno de Secundaria más del doble (124%) de lo que gastan en un alumno de Primaria, mientras que el Estado gasta solo 36% más.

## A. LA ASIGNACIÓN DE DINERO PARA LA UGEL (“NO UNIDAD EJECUTORA”)

Se consideró incluir esta sección vinculada al trámite presupuestal porque en el trabajo de campo se encon-

tró que un gran ‘cuello de botella’, manifestado reiteradamente, era la condición de “no ejecutora” en el ámbito presupuestal. Evaluar la gestión de los servicios públicos de educación se hace difícil, por cuanto las prestaciones educativas son subsidiadas y no reflejan los beneficios reales para el individuo y la sociedad en términos monetarios. La medición se hace en forma indirecta, a través del consumo de recursos, nivel de gastos, dotación de personal u otros, que son solo indicadores de los insumos utilizados y de las acciones realizadas, mas no de los resultados obtenidos.

**Gráfico 1.6**  
**Porcentaje del presupuesto que destinan los gobiernos regionales y los gobiernos locales a Educación**



Fuente: Escale (MED).

Una primera constatación es que dentro de la gestión financiera pública, en particular aquella que depende de los recursos asignados por el Tesoro Público, el poder gestionar los fondos que administra confiere a cada entidad un cierto nivel de libertad para coordinar e integrar la tesorería con los otros sistemas públicos, tales como el de abastecimientos.<sup>23</sup> Esto le significa tener un presupuesto anual mínimo de S/.10 millones, pero también la capacidad de contratar y administrar personal, poder decidir sobre la adquisición de sus bienes, entre otras atribuciones.

En el caso de las llamadas “unidades operativas”, éstas son unidades desconcentradas de gasto que dependen de una unidad ejecutora para administrar sus propios recursos, pero que sin embargo pueden

contar con una asignación mensual de dinero no mayor de 10 UIT<sup>24</sup> denominada “encargo”. Los encargos solo deben proceder cuando no es posible realizar una estimación precisa del gasto que debe efectuarse; cuando existen restricciones para las adquisiciones; cuando, por la proximidad de los plazos de vencimiento para la cancelación, se deben realizar pagos en efectivo por concepto de alquileres y servicios básicos.<sup>25</sup> En la práctica, ésta es una modalidad de gestión ampliamente utilizada para la gestión educativa local por aquellas UGEL que no son unidades ejecutoras, y tiene las siguientes características y limitaciones:

- El monto máximo por cada encargo es de S/. 36.000 (10 UIT); por lo tanto, no es posible adquirir por vez grandes volúmenes de bienes.

<sup>23</sup> Artículos 7.º y 8.º de la Ley 28693, Ley General de Tesorería.

<sup>24</sup> Unidad Impositiva Tributaria, equivalente, para el año 2011, a S/. 3.600.

<sup>25</sup> Resolución Directoral 002-2007-EF-77.15, Resolución Directoral 004-2009-EF-77.15, Resolución Directoral 036-2010-EF-77.15.

- Se otorga mensualmente, pero solo hasta antes del 30 de noviembre de cada año, con lo cual es posible que durante el mes de diciembre no se puedan cancelar los recibos de servicios públicos.
- Se puede empezar a otorgar en cuanto se han emitido las normas generales de tesorería a cargo del MEF y luego las específicas a cargo de la unidad ejecutora, de modo que solo se empiezan a dar hacia fines del mes de enero.
- Los saldos no utilizados van a una cuenta de reversiones que es devuelta al Tesoro Público; de ahí que exista presión para utilizar todo el encargo, pudiendo incluso adquirir bienes irrelevantes.

En las visitas efectuadas para la realización de este trabajo se ha podido constatar que esta modalidad se usa principalmente para solventar también los gastos

de traslado del personal que debe realizar acciones de supervisión y de acompañamiento pedagógico, o para adquirir bienes fungibles como tizas para pizarra y útiles de oficina como papeles y cartulinas. Consultados los funcionarios responsables tanto de las unidades ejecutoras como de las unidades operativas sobre las razones para utilizar esta modalidad, no se obtuvieron respuestas claras y más bien se apeló a la “costumbre”, lo que denota desconocimiento de los sistemas administrativos públicos y de las opciones de gestión. El cuadro 1.1 y el gráfico 1.7 muestran las actividades y el proceso que es necesario seguir para que se ejecute el encargo presupuestal con las indicaciones del tiempo de acuerdo con la normatividad; estos tiempos hay que considerarlos como referenciales, ya que se asume que no hay problemas en el camino.

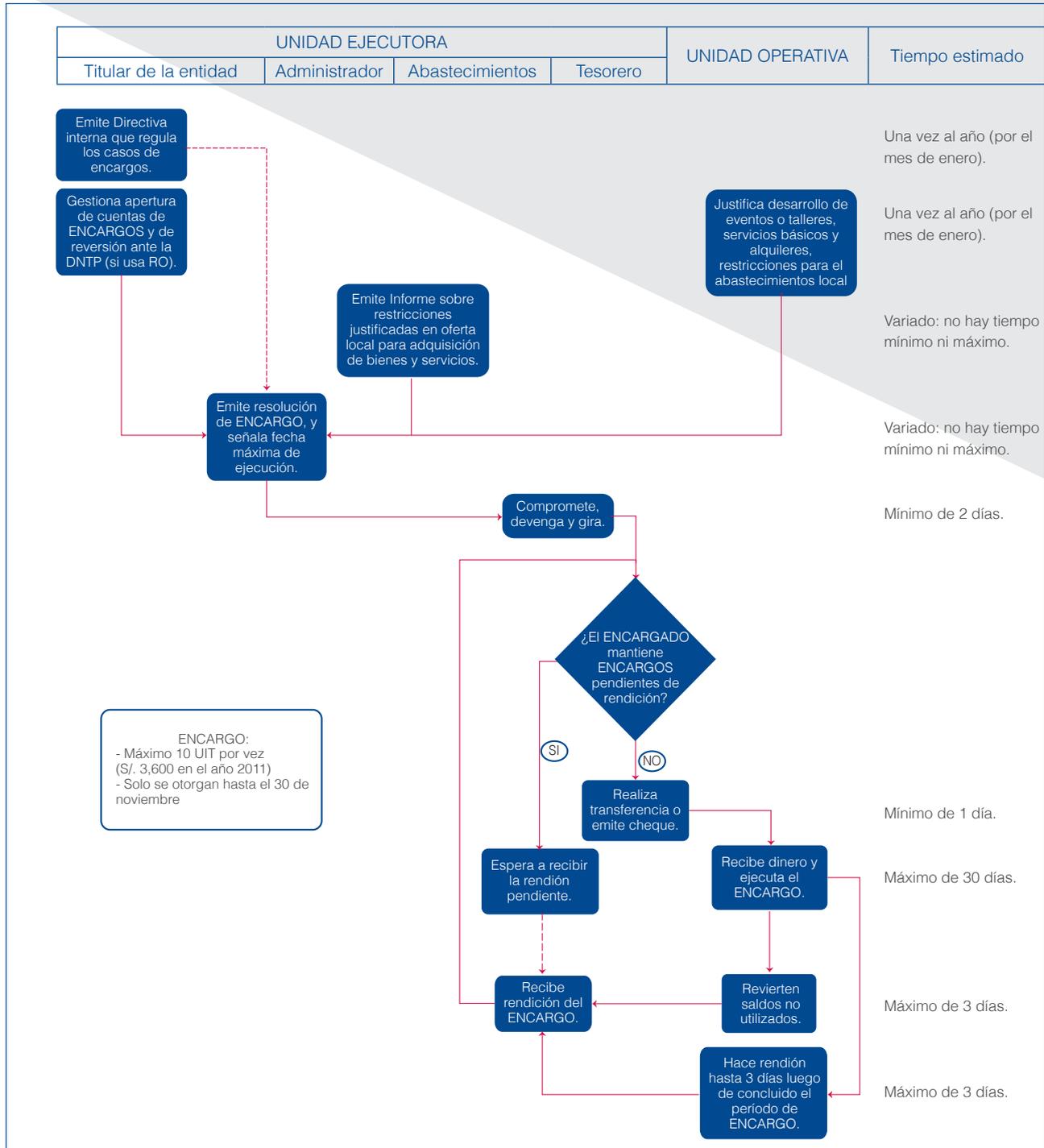
Cuadro 1.1.

### Principales actividades vinculadas al proceso de encargo presupuestal

#### Actividades

1.	El titular de la entidad (unidad ejecutora) aprueba la Directiva interna que regula los casos de encargos. Esta Directiva es elaborada por la Oficina (área, gerencia, dirección, etcétera) de Administración en coordinación con la Oficina (área, gerencia, dirección, etcétera) de Presupuesto.
2.	La Oficina (área, gerencia, dirección, etcétera) de Administración coordina con el Banco de la Nación la apertura de cuentas de ENCARGOS y de reversión ante la DNTP (si usa RO), las cuales son de responsabilidad y gestión del titular de la entidad (unidad ejecutora).
3.	El responsable de la unidad operativa envía la justificación del gasto a la Oficina (área, gerencia, dirección, etcétera) de Administración de la unidad ejecutora para el desarrollo de algún evento o taller, el pago en servicios básicos y alquileres, o de algunas restricciones para el abastecimiento local.
4.	El área responsable de abastecimientos evalúa el pedido enviado por la unidad operativa y emite un informe que avala lo sustentado en cuanto a las restricciones justificadas en oferta local para adquisición de bienes y servicios.
5.	El responsable de la Oficina (área, gerencia, dirección, etcétera) de Administración emite una Resolución de Encargo, en la cual se señala el monto, el uso y la fecha máxima de ejecución.
6.	Con la Resolución de Encargo, el área de Tesorería debe proceder a comprometer el gasto en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), para luego devengarlos y emitir el cheque correspondiente (gira).
7.	Antes de proceder con lo señalado en el párrafo anterior, el área de Tesorería debe verificar que el encargado (aquel a nombre de quien se emitirá el cheque) no mantiene encargos anteriores que se encuentran pendientes de rendición.
8.	Si el encargado tiene encargos anteriores pendientes de rendición, entonces el área de Tesorería debe esperar a que se haga la rendición anterior antes de proceder a girar el nuevo encargo.
9.	Si el encargado no tiene encargos anteriores pendientes de rendición, entonces el área de Tesorería procede a girar el encargo, y la Unidad Operativa puede proceder a ejecutar el encargo luego de recibir el cheque.
10.	Luego de ejecutado el encargo, hasta el plazo máximo establecido en la Resolución, el responsable de la unidad operativa dispone de 3 días para revertir los saldos que no hubieran sido utilizados y para realizar la rendición del encargo.

Gráfico 1.7  
**Flujo del encargo para la unidad operativa**



Fuente: Resolución Directoral 002-2007-EF-77.15, Resolución Directoral 004-2009-EF-77.15, Resolución Directoral 036 -2010-EF-77.15. Elaboración propia.

Las 10 actividades identificadas, sin contar los procedimientos, requieren una coordinación estrecha y sintónica desde el mes de enero entre las UGEL que son y no son unidades ejecutoras; en este tipo de proceso recurrente, las unidades de Tesorería y Presupuesto deben actuar rápidamente para tener los recursos cada mes, como se aprecia en el gráfico 1.7. Hay actividades para las que la normatividad no ha previsto un plazo máximo ni uno mínimo, por lo que puede haber meses críticos en los que no se cuenta con recursos suficientes si se falla, por ejemplo, en justificar adecuadamente la demanda y en rendir cuenta de lo gastado.

## **Anexo 1.1**

### **Actores institucionales del proceso educativo**

La Ley General de Educación (PERÚ 2003) señala que la gestión del sistema educativo es descentralizada, simplificada, participativa y flexible; y menciona como instancias de gestión descentralizada a la Institución Educativa (IE), a la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), a la Dirección Regional de Educación (DRE) y al Ministerio de Educación (MED). La misma Ley indica que estas cuatro instancias deben alcanzar 11 objetivos de gestión, que ponen a la IE como el centro de la comunidad tanto para los aprendizajes educativos como para aquellos valores deseables en sociedad (liderazgos democráticos, relaciones de cooperación y solidaridad, prácticas anticorrupción), pero, además, de manera autorregulada (autoevaluación).

La confluencia de todos estos actores en un contexto de descentralización de la gestión educativa trae como consecuencia adicional los acercamientos o enfrentamientos entre grupos diversos; y el Ministerio de Educación es el ejemplo más claro de esos enfrentamientos. Así, por ejemplo, se señala que los gobiernos regionales han buscado garantizar el reconocimiento de los derechos laborales de los docentes, adaptar las normas nacionales a sus particulares condiciones e intereses regionales, y una actitud de rebeldía para no aplicar normas que consideraron lesivas de los derechos laborales (Chirinos 2011: 20).

#### **LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA (IE)**

La IE es definida como la primera y principal instancia de gestión del sistema educativo, y tiene por finalidad

el logro de los aprendizajes y la formación integral de sus estudiantes. Pero, además, se señala la vinculación entre ésta y su entorno, se destaca su papel físico y social, y que pone a disposición sus instalaciones para el desarrollo de actividades extracurriculares.

Las funciones establecidas para las IIEE son tantas y tan diversas que se genera la percepción de que el director “hace de todo”; además, la carga de las tareas administrativas es tal (trámites en la UGEL, nóminas, etcétera), que finalmente terminan siendo priorizadas, lo que distorsiona el rol de su director (Valdivia y Díaz 2008).

Otro aspecto por evaluar está relacionado con los recursos económicos y la capacidad de las propias IIEE para generarlos, sobre todo a partir del alquiler de parte de sus ambientes fuera de los horarios y actividades educativas o comunitarias de recreación y cultura. Por otro lado, los padres de familia también pueden tener ingresos por el alquiler de quioscos en las instituciones educativas, como se verá más adelante, por lo cual el manejo de los recursos termina siendo fuente de disputa tanto al interior de la Apafa como entre ésta y los docentes y directivos.

#### **LA UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL (UGEL) Y LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN (DRE)**

De acuerdo con la Ley General de Educación, la UGEL tiene la finalidad de:

- Fortalecer las capacidades de gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas para lograr su autonomía.
- Impulsar la cohesión social; articular acciones entre las instituciones públicas y las privadas alrededor del Proyecto Educativo Local; contribuir a generar un ambiente favorable para la formación integral de las personas, el desarrollo de capacidades locales, y propiciar la organización de comunidades educadoras.
- Canalizar el aporte de los gobiernos municipales, las instituciones de Educación Superior, las universidades públicas y privadas y otras entidades especializadas.
- Asumir y adecuar a su realidad las políticas educativas y pedagógicas establecidas por el Ministerio.

Sin embargo, según la Comisión Especial para la Reorganización del Sector Educación en Arequipa, las UGEL terminan siendo el lugar al cual se traslada al personal de las IIEE con procesos disciplinarios y sin las mínimas competencias para ejercer cargos de especialista. Ante ello, muchas veces se termina contratando a personal especializado, pero por la forma como están diseñadas las escalas remunerativas y los incentivos, su retribución es inferior a lo que percibe un docente de aula.

Así, suele haber diferencias de sueldos entre las UGEL, para el mismo trabajo, dependiendo de si se trata de unidades ejecutoras o unidades operativas: las primeras tienen derecho a un *plus* que, si bien responde a una explicación contable, igual genera inequidad y descontento. Una gran parte de esta situación se origina en la existencia de normas que propician la estabilidad laboral absoluta, de manera independiente al desempeño, con lo cual existe poco margen de gestión para hacer cambios en la mayor parte del personal. Surge de este modo la práctica de contratar profesionales capacitados y con iniciativa para, así, no seguir trabajando con los “antiguos” (como se les denomina), aun cuando sea imposible prescindir de los menos eficaces en un sistema caracterizado por el manejo ineficiente de los recursos humanos en el sector público peruano (Valdivia y Díaz 2008).

Por otro lado, se tiene que “[...] el análisis de las agendas y las actividades de los funcionarios de las UGEL ha permitido llegar a la conclusión de que gran parte de su tiempo y sus esfuerzos es insumida por la atención de demandas burocráticas, el cumplimiento de procedimientos formales y la resolución de conflictos en las instituciones educativas” (Valdivia y Díaz 2008: 284). A esto se debe sumar el hecho de tener un número reducido de especialistas pedagógicos para realizar la supervisión de las instituciones educativas de sus jurisdicciones. No es inusual observar que se cuente con solo 10 especialistas para supervisar a 160 instituciones, como en la UGEL Juanjuí (región San Martín), muchas de ellas tan alejadas e inaccesibles que apenas si reciben una visita en todo el año. Otras veces es posible establecer convenios con los municipios para que éstos contraten a especialistas que apoyen en esta labor en determinados ámbitos pero en forma permanente, como sucede en la UGEL Coronel Portillo (región Ucayali).

La DRE es un órgano intermedio de gestión, principalmente técnico-normativa, de enlace con el Ministerio de Educación y las UGEL, cuya finalidad es la promo-

ción de la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la ciencia y la tecnología, y la búsqueda de apoyo económico para el desarrollo y funcionamiento de proyectos educativos, además de fungir como segunda instancia en el procedimiento administrativo general. Sin embargo, existen confusiones entre su rol y el de la UGEL, en tanto guardan una estructura organizativa similar y realizan funciones parecidas a las de las instituciones educativas. La otra fuente de confusión reside en que la Ley de Municipalidades confiere a los municipios funciones similares a las que la Ley General de Educación asigna a las UGEL. Con ello, no es extraño que existan duplicidades y etapas innecesarias en los procesos, tales que justifican la existencia de la DRE y de su personal. La poca prioridad que merece el desarrollo del nivel intermedio se refleja en que solo 2% del presupuesto de inversión del 2006 estaba a cargo de las DRE.

Además de la estructura organizativa mencionada, existen otras como la de la región Arequipa, donde la DRE ha sido convertida en una Gerencia Sectorial dentro del organigrama de la región, buscando que esté más cerca de las decisiones políticas (véase el gráfico 1.1.A). Asimismo, el gráfico muestra las múltiples relaciones entre actores educativos.

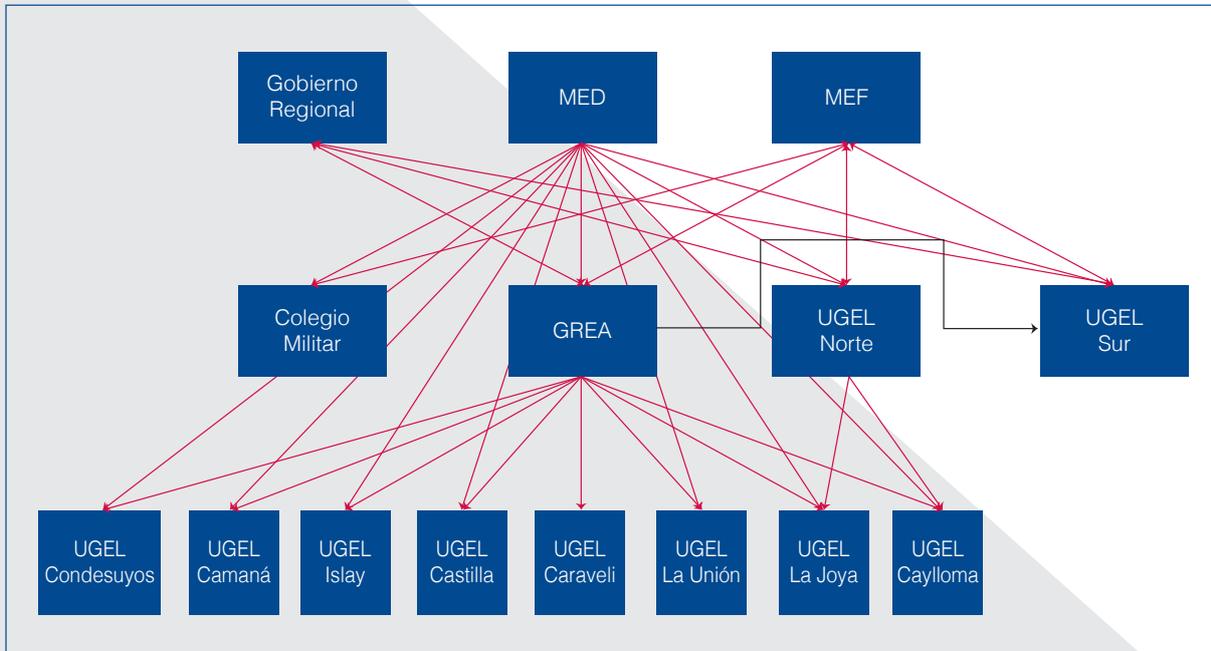
## EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MED)

Si bien la gestión propia de la labor educativa reside en los gobiernos regionales, por intermedio de sus DRE y sus UGEL, es el Ministerio de Educación el que define las políticas nacionales en materia educativa, norma el desarrollo de la misma gestión y regula los procesos de nombramiento docente (entre otros, definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, ciencia y tecnología, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado). El Ministerio de Educación tiene como misión asegurar ofertas educativas pertinentes de calidad, sustentadas en el trabajo concertado con la sociedad civil y centradas en la formación integral de todos los peruanos.

En cuanto a la normatividad vigente, el papel del MED se sustenta principalmente en la Ley 28044, Ley General de Educación (promulgada el 28 de julio del 2003) y sus modificatorias, y en el Decreto Ley 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación (promulgada el 12 de octubre del 1992), cuyo artículo 11.º fue modificado por la Ley 26510 (expedida el 21 de julio de 1995).

Gráfico 1.1.A

**Esquema de relacionamiento del sector Educación observado en la región Arequipa**



Fuente: Comisión Especial para la Reorganización del Sector Educación. Informe y recomendaciones (2008).

## EL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

Es el encargado del planeamiento y ejecución de la política económica, con el propósito de optimizar la actividad económica y financiera del Estado, mantener el equilibrio de la actividad macroeconómica y lograr un crecimiento sostenido de la economía del país.

Los sistemas nacionales de presupuesto y de tesorería, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas, son liderados por el Ministerio de Economía y Finanzas tal y como lo señalan las leyes 28411, "Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto", y 28693, "Ley General del Sistema Nacional de Tesorería"; con lo cual este Ministerio incide en la asignación presupuestal de cada institución pública y regula la forma de ejecutar el gasto.





## ***PARTE DOS***

***La dotación oportuna y permanente del personal docente como proceso esencial***

## Introducción

Esta parte del informe focaliza el análisis en el proceso y los flujos vinculados con la presencia oportuna del docente el primer día de clase y su permanencia enseñando en el aula durante todo el periodo académico, completando las horas lectivas establecidas. Desde hace muchos años el Estado viene procurando que todos los alumnos tengan desde el primer día del año escolar a un profesor en el aula, además de sus materiales, pero hasta ahora es común que se presenten situaciones en las que miles de alumnos pueden contar con un profesor apenas tres o cuatro meses después de iniciadas las clases.

La presencia del docente es también un elemento importante en el proceso de desarrollo del país, entendido como proceso de transformación para salir de la pobreza por la gran asociación existente entre las condiciones de vida y el grado educativo de la población:

El maestro es probablemente el factor más importante para determinar la calidad del servicio educativo. Si, a su vez, la acumulación de capital humano es uno de los elementos claves para salir de la pobreza y para que una economía crezca, los mecanismos que determinan quién es maestro, así como la estructura de incentivos que enfrentan quienes eligen esta ocupación se constituyen en elementos centrales de la estrategia de crecimiento y desarrollo (Saavedra 2004).

A comienzos de agosto del 2011, la ministra de Educación, Patricia Salas, anunció el incremento de la jornada escolar a 8 horas de clase en los colegios estatales, con la finalidad de mejorar la comprensión lectora. Salas señaló que se buscará dar prioridad a las áreas rurales, donde solo el 7% de los escolares comprende lo que lee. La Ministra sostuvo que para llevar a cabo esta labor es necesario desarrollar un plan de infraestructura, ampliar las horas docentes, dotar de más y mejores materiales educativos, mejorar programas curriculares y preocuparse por la alimentación de los alumnos.<sup>26</sup> La duración de la

jornada escolar ha sido una preocupación constante de varias gestiones, y se han ensayado mecanismos que procuren motivar al docente, entre ellos el otorgamiento de bonificaciones por la asistencia misma, junto con la emisión de disposiciones para la supresión del uso de las horas lectivas en la realización de otras actividades. El ex viceministro de Gestión Pedagógica, Idel Vexler, manifestó que en el año 2010 se tuvo la mayor cantidad de horas de estudio de los últimos 20 años, porque no hubo interrupciones mayores por ensayos para los desfiles de Fiestas Patrias, por fiestas patronales, por capacitaciones, por aniversario institucional, ni hubo paralizaciones laborales importantes. Pero ello se logró, también, por la aplicación de un currículo escolar más amplio, el compromiso creciente del profesorado, la imposición del principio de autoridad, y la colaboración y vigilancia de los padres de familia.<sup>27</sup>

Lo obtenido en el 2010 es más destacable aún si se considera que en el 2005 se afirmaba que el Perú tenía el menor número de horas de clase en América Latina: 400 horas como promedio al año:

Porque no solamente es por huelgas; es porque los desfiles consumen mucho tiempo en los entrenamientos y en los ensayos, en las fiestas patronales. Los maestros que no viven en las aldeas alejadas, sino en las capitales de provincia, a lo que llaman “el maestro de miércoles”, que no es el maestro que uno piensa, sino el maestro que recién llega el día miércoles a su centro educativo. Eso es lo que atenta contra un número efectivo de horas de clase; son muchas variables, no solo son las huelgas.<sup>28</sup>

Según las estadísticas del 2010, en el país había 435.882 docentes de Educación Básica Regular para una población estudiantil de 7'734.588; de aquellos, en la educación pública 291.928 maestros y maestras servían a 6'035 684 estudiantes matriculados (MED, Escala). Aunque gruesas, estas cifras muestran una profunda diferencia entre los niveles de dedicación de un docente de una IE privada frente a sus pares de la escuela pública. Con respecto a la relación laboral de los docentes con el

<sup>26</sup> Declaraciones expresadas el 5 de agosto del 2011 al programa de televisión *América Noticias*.

<sup>27</sup> Entrevista realizada por la Agencia de Noticias Andina el 21 de diciembre del 2010.

<sup>28</sup> Entrevista con el ex ministro de Educación Gerardo Ayzanoa del Carpio (en Chiroque 2005).

Cuadro 2.1  
**Perú 2010: Concentración de estudiantes por docentes según tipo de gestión educativa**

Gestión	Ratio estudiante/docente
Pública	20,7
Privada	11,8

Fuente: Ministerio de Educación-Estadística básica.  
Elaboración propia.

sector educativo (nacional y regional), existen dos tipos básicos de vínculo: los contratados y los nombrados; de estos últimos, algunos renuevan sus contratos año a año (plazas orgánicas) y otros tienen contratos eventuales. Manuel Paiba (2009: 25) ilustra el largo proceso para alcanzar el nivel de nombrado, vínculo que otorga estabilidad a los maestros: “Miles de docentes en el Perú han pasado por la experiencia de ser contratados en algún momento, y muchos continúan en tal situación. Más de uno podría contar los avatares que ha debido vivir para lograr su contrato, renovarlo año a año y mantener la esperanza de ser nombrado algún día”. El cuadro 2.2, construido con estadísticas presentadas por Chiroque (2009), permite hacerse una idea de las proporciones relacionadas con la situación laboral de los docentes.

Bajo la premisa de que la presencia de un docente calificado es una de las principales variables vincula-

Cuadro 2.2  
**Cantidad de docentes por relación laboral en el sector público, 2008**

Relación laboral/Nivel profesional	Nombrados	Contratados		Total
		Plazas orgánicas	Eventuales	
Con título profesional	231.857*	n.d.	n.d.	
Sin título	23.122	n.d.	n.d.	
Total sector público	252.685	26.012	33.727	312.424
Total sector privado				160.037

\* Potenciales para la LCPM.

Fuente: Construido con base en Chiroque 2009: 3.

das a la calidad educativa, este informe pretende analizar los flujos que se desencadenan para que, efectivamente, los alumnos tengan a sus docentes desde el inicio hasta el final del año escolar, de modo que se pueda cumplir con el mínimo de horas pedagógicas anuales dispuestas por el Ministerio de Educación. Aun así, la presencia del docente en el aula se asume como una condición necesaria mas no suficiente para alcanzar los objetivos de la política educativa, pues las capacidades y competencias, así como los procesos iniciales y continuos necesarios para lograrlas, pertenecen al campo de los especialistas en educación. Por eso, lo que aquí se intenta es brindar un aporte a la mejora de la gestión educativa desde una enfoque administrativo.

El análisis del proceso cubre las fases que se inician en la escuela, sigue en las instancias regionales y nacionales y regresa a la aprobación hasta la escuela para tener un docente. Como ya se mencionó, este docente puede llegar al aula a través de su contrato de nombramiento o por contratos temporales cubriendo una plaza orgánica o contratos eventuales. Es pertinente anotar entonces que el 80% es nombrado y el 20% contratado. Y aunque ambos tienen temas por solucionar en su proceso de ingreso o contrato, es el 20% de docentes (con contratos) el que muestra mayores problemas para estar presente el primer día de clases en el colegio al que se le asigna. El sistema actual tiene procesos similares para todas estas modalidades. En lo que sigue se describe el proceso de nombramiento y, luego, el de contratos.

## 2.1 Identificación del proceso para el nombramiento del docente

Con la Ley 29062, “Ley que modifica la Ley del Profesorado en lo referido a la Carrera Pública Magisterial”, se cierra la posibilidad de que los nuevos docentes sean nombrados bajo la Ley del Profesorado (Ley 24029), y más bien se regula el ingreso mediante la evaluación de conocimientos y competencias.<sup>29</sup> Así, no existe ninguna otra posibilidad para ser nombrado, salvo mediante el concurso en un proceso de evaluación.

29 Primera disposición complementaria, transitoria y final de la Ley 29062.

### Recuadro 2.1

#### **Apreciaciones generales de las evaluaciones realizadas**

El diseño evaluativo en todos los concursos y su cronograma de ejecución exigen entre 5 y 8 meses para cumplir todo el proceso, y este desarrollo de sus actividades interfiere con el periodo lectivo en las IIEE. Esto se siente con mayor fuerza en los concursos públicos de nombramiento, en razón de que la segunda etapa se desarrolla en los centros y también porque los profesores contratados que postulan se ausentan de las aulas por varios días, como ocurre en las alejadas zonas rurales y amazónicas.

Los procedimientos establecidos desde la misma Ley indicaban que se trataba de procesos evaluativos complejos, cuya ejecución requería el concurso de las diferentes instancias de gestión (DRE, UGEL, IE). A pesar de ello, los concursos se han puesto en marcha sin haber concordado con los gobiernos regionales medidas encaminadas a preparar el aparato administrativo para esta delicada responsabilidad. Lo evidencian no solo los reclamos de los postulantes afectados por algún acto irregular, sino también informes como los de la Defensoría del Pueblo, que señalan a estos órganos como fuente de diversos actos de corrupción.

Ha sido común observar que, una vez iniciados los concursos, el MED ha variado en más de una oportunidad los dispositivos y cronogramas originales, cambiando las reglas del concurso. Con ello se ha restado seriedad al proceso evaluativo, lo que ha generado incertidumbre y dado paso a legítimas protestas de los postulantes afectados por los cambios.

Conociendo que hasta ahora cada convocatoria ha requerido un mínimo de 5 meses para completar el proceso y que la última, en curso, culminará en marzo del 2011, el anuncio de nombrar a todos los contratados ha generado legítimas dudas sobre su idoneidad y viabilidad en el marco de la Ley 29062. Este anuncio trae al recuerdo lo que ocurrió en los años finales del primer gobierno aprista, durante la gestión de la ministra Cabanillas, cuando, de manera prepotente, se nombró ilegalmente a miles de maestros sin título pedagógico y miles de trabajadores administrativos en el sector, con el único requisito de tener filiación partidaria.

[Manuel Paiba Cossios: "Balance de los procesos de evaluación impulsados por el Ministerio de Educación en el periodo 2008-2010".]

En el proceso de nombramiento intervienen el Ministerio de Educación en una primera etapa y las instituciones descentralizadas en una segunda. La prueba nacional clasificatoria, a cargo del Ministerio de Educación, es el primer filtro para los postulantes, y luego corresponde al nivel regional determinar el profesor que se va a nombrar. Para tal fin se han emitido normas sobre contratos y nombramiento que establecen los procedimientos, instrumentos y cronogramas para que, terminado el mes de febrero, se cuente con los profesores necesarios para cubrir las vacantes existentes.

En este sentido, abundante literatura informa de las varias fases de convocatoria, selección y contratación de docentes iniciadas hace cuatro años, en el marco de la Ley 29062. Allí se da cuenta de la forma y de los resultados obtenidos<sup>30</sup> (véase el recuadro 2.1). Sin embargo, es necesario identificar primero las etapas anteriores, que posibilitan las de convocatoria y evaluación, junto con los actores relevantes que intervienen en estos procesos. Estas fases anteriores tienen una duración que hay que considerar para optimizar los tiempos.

30 Para mayor detalle, consultar Paiba (2011).

## A. LAS FASES ANTERIORES AL INICIO DE LA CONVOCATORIA DE LOS DOCENTES

El sector Educación<sup>31</sup> concentra al mayor número de trabajadores públicos, entre personal docente y administrativo. Su planilla anual (Personal y Obligaciones sociales) es de S/. 8,46 mil millones, equivalente al 37,3% de toda la planilla del Estado. Ésta es la principal razón para que cualquier medida destinada a incrementar el número de docentes o las remuneraciones esté sujeta a muchos pasos e instancias antes de su aprobación. Las llamadas “medidas para racionalizar el gasto en el sector Educación” se concentran en la evaluación de las plazas (puestos laborales) y tienen como finalidad asignar y distribuir de manera eficiente al personal de acuerdo con las necesidades de las instituciones educativas, dando prioridad a aquéllas que tienen los mayores déficits.<sup>32</sup> Esta medida de redistribución del personal parte del supuesto de que mientras en algunas IIEE hay un exceso de plazas, en otras se registran déficits, de modo que se trata de buscar un balance adecuado. Sin embargo, la realidad es más compleja.

Tener el número adecuado de docentes significa contar con la cantidad necesaria para cubrir todas y cada una de las plazas por niveles, especialidad y ubicación; por ello:

[...] no todos los profesores que alcanzan el puntaje aprobatorio acceden necesariamente al nombramiento en una plaza. Ello se debe a que el profesor solo tiene derecho a inscribirse en una IE para una plaza determinada. Si hay varios postulantes, solo quien obtenga el mayor puntaje alcanza nombramiento. Los otros —aun aprobando— están prohibidos de postular a otra plaza que hubiera quedado desierta, cosa que sí permitía el Reglamento de la Ley 29062 hasta su modificación en octubre del 2009, cuando se derogó el artículo que lo posibilitaba. Estas plazas —dice la norma vigente— serán cubiertas por contrato (Paiba 2010: 23).

Pero para pasar de la convocatoria al proceso de evaluación se necesita tener identificado el requerimiento docente y contar con la cobertura presupuestal respectiva. Aquí, cobertura presupuestal significa que la decisión de nombramiento de los docentes que pasen las pruebas de evaluación ha sido meditada y se tienen los recursos financieros que permitirán solventar el mayor gasto de la planilla. El proceso mismo de nombramiento de docentes empieza con la identificación de la necesidad de tener a un número mayor de ellos en la IE a partir del conteo de alumnos matriculados a inicios del año escolar, por el número de aulas requeridas por cada grado y por la especialidad demandada por área curricular. Con el requerimiento específico en cantidad y especialidad, se presenta ante la instancia administrativa superior, que es la Unidad de Gestión Educativa Local, para que evalúe el pedido y decida si es posible atenderlo mediante alguna reubicación o reasignación de docentes de entre todos aquellos que se encuentran bajo su jurisdicción.

En el caso de que la UGEL no contase con los docentes necesarios o adecuados para satisfacer tales requerimientos, debe realizar un trámite de pedido para la contratación de nuevos docentes ante la Dirección Regional de Educación, que consolida los pedidos de todas las UGEL bajo su jurisdicción y formula los requerimientos ante el Ministerio de Educación. El proceso se visualiza en el gráfico 2.1.

El Ministerio de Educación consolida los pedidos de nombramiento de docentes de todas las DRE del país y los evalúa, siendo el Círculo de Mejora de la Calidad de Gasto<sup>33</sup> la instancia competente para tal fin. Una vez evaluada y aprobada la necesidad de nombramiento de un cierto número de docentes, el MED presenta el requerimiento al MEF para gestionar la ampliación presupuestal correspondiente, así como la excepción de la norma legal que impide el nombramiento de personal en el sector público. Tradicionalmente, las leyes anuales de presupuesto tienen un capítulo referido a las medidas de austeridad, entre las cuales se señala

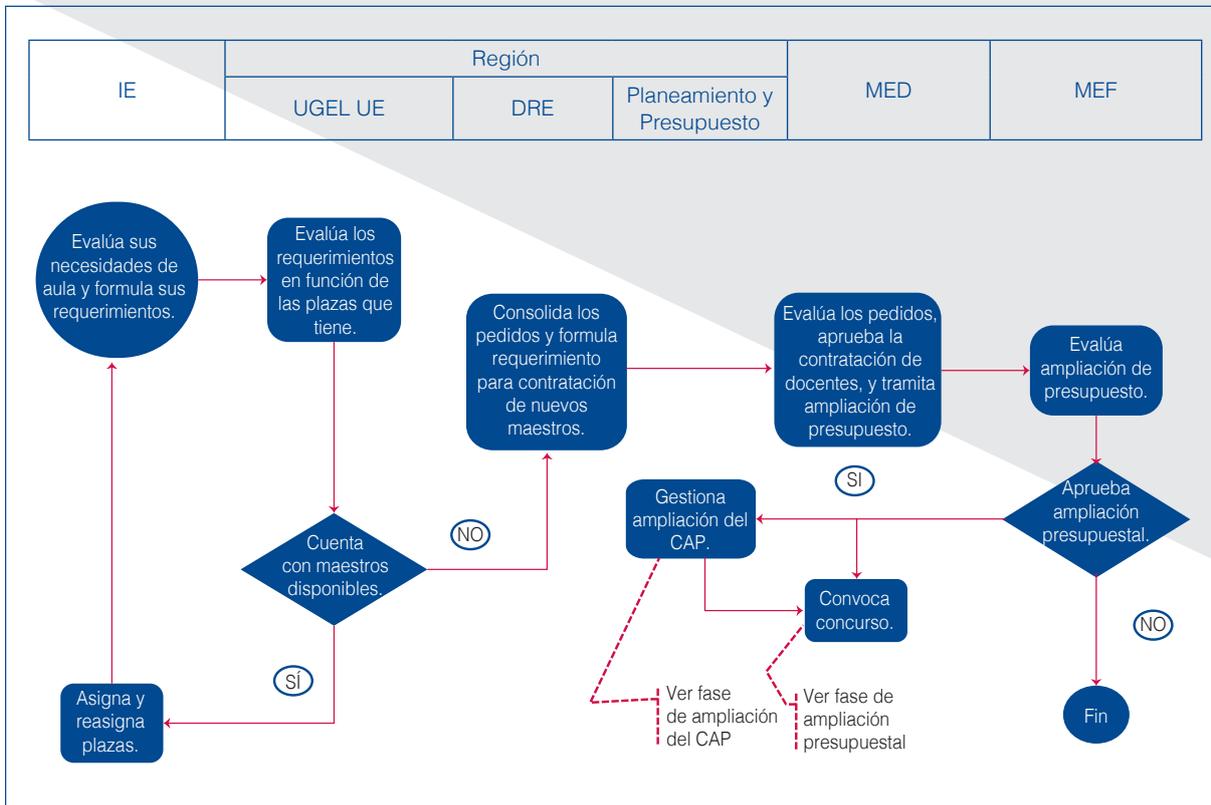
31 Por sector Educación aquí se alude a las instancias del nivel central y regional de gobierno que están dedicadas al rubro de la educación pública.

32 Resolución Ministerial 0101-2009-ED, “Lineamientos para la evaluación y racionalización de plazas de Educación Básica y Técnico Productiva del sector público”.

33 En el capítulo siguiente se describirá a los actores que intervienen en este proceso.

Gráfico 2.1

**Flujo de la respuesta de cada instancia de gestión para satisfacer el requerimiento de docentes en las instituciones educativas**



Elaboración propia.

Cuadro 2.3

**Concurso público para nombramiento de profesores en el primer nivel de la Carrera Pública Magisterial. Proceso y fases para adjudicación**

3 de enero del 2011 al 8 de junio del 2011 (6 meses)

Fase/Actividad	Calendario inicial		Calendario ajustado	
	Inicio	Fin	Inicio	Fin
<b>1. Convocatoria</b>	Lunes 3/1/11	Lunes 3/1/11		
1.1 Inicio - convocatoria	Lunes 3/1/11	Lunes 3/1/11		
<b>2. Consolidación de plazas vacantes</b>	Lunes 3/1/11	Miércoles 2/2/11		
2.1 Actualización de plazas vacantes en sistema Nexus (Municipalidad/UGEL/DRE)	Lunes 3/1/11	Viernes 28/1/11		
2.2 Publicación y difusión de plazas MED	Domingo 30/1/11	Lunes 31/1/11		
2.3 Publicación y difusión de plazas vacantes (DRE, UGEL y Municipalidad)	Martes 1/2/11	Miércoles 2/2/11		

Fase/Actividad	Calendario inicial		Calendario ajustado	
	Inicio	Fin	Inicio	Fin
<b>3. Etapa nacional</b>	Lunes 3/1/11	Miércoles 16/2/11	Lunes 3/1/11	Jueves 3/3/11
3.1 Inscripción de postulantes	Lunes 3/1/11	Viernes 21/1/11		
3.2 Publicación de nómina de postulantes hábiles	Lunes 24/1/11	Miércoles 26/1/11		
3.3 Consolidación y publicación de postulantes por regiones (MED)	Jueves 27/1/11	Viernes 28/1/11		
3.4 Aplicación de la prueba eliminatoria	Domingo 13/2/11	Domingo 13/2/11	Domingo 27/2/11	Domingo 27/2/11
3.5 Calificación de la prueba	Lunes 14/2/11	Martes 15/2/11	Lunes 28/2/11	Miércoles 2/3/11
3.6 Publicación de resultados	Miércoles 16/2/11	Miércoles 16/2/11	Jueves 3/3/11	Jueves 3/3/11
<b>4. Etapa institucional</b>	Lunes 3/1/11	Viernes 29/4/11	Lunes 17/1/11	Jueves 12/5/11
4.1 Conformación del Comité en IE/UGEL/DRE	Lunes 3/1/11	Martes 15/2/11	Lunes 17/1/11	Lunes 28/2/11
4.2 Instalación del Comité de Evaluación	Miércoles 16/2/11	Miércoles 16/2/11	Martes 1/3/11	Martes 1/3/11
4.3 Presentación de expediente en IE/Municipio Distrital/UGEL/DRE	Jueves 17/2/11	Miércoles 23/2/11	Viernes 4/3/11	Viernes 11/3/11
4.4 Evaluación de criterios A) y B) de evaluación	Jueves 24/2/11	Miércoles 23/3/11	Lunes 14/3/11	Martes 5/4/11
4.5 Evaluación de criterios C), D) y E) de evaluación	Jueves 24/3/11	Miércoles 13/4/11	Miércoles 6/4/11	Jueves 26/4/11
4.6 Publicación de resultados de evaluación de expedientes	Jueves 14/4/11	Jueves 14/4/11	Viernes 29/4/11	Viernes 29/4/11
4.7 Presentación de reclamos a evaluación	Viernes 15/4/11	Lunes 18/4/11	Lunes 2/5/11	Martes 3/5/11
4.8 Resolución de reclamos	Martes 19/4/11	Miércoles 20/4/11	Miércoles 4/5/11	Jueves 5/5/11
4.9 Publicación definitiva de evaluación	Lunes 25/4/11	Lunes 25/4/11	Viernes 6/5/11	Viernes 6/5/11
4.10 Publicación del cuadro de méritos final	Martes 26/4/11	Miércoles 27/4/11	Lunes 9/5/11	Martes 10/5/11
4.11 Presentación de informe a DRE/UGEL	Jueves 28/4/11	Viernes 29/4/11	Miércoles 11/5/11	Jueves 12/5/11
<b>5. Adjudicación de plazas</b>	Lunes 2/5/11	Jueves 26/5/11	Viernes 13/5/11	Miércoles 8/6/11
5.1 Entrega de acta de adjudicación	Lunes 2/5/11	Martes 3/5/11	Viernes 13/5/11	Lunes 16/5/11
5.2 Remitir expediente a unidad ejecutora con copia del acta	Miércoles 4/5/11	Martes 10/5/11	Martes 17/5/11	Lunes 23/5/11
5.3 Emisión de Resolución de Nombramiento en DRE/UGEL/Municipalidad	Miércoles 11/5/11	Martes 17/5/11	Martes 24/05/11	Lunes 30/5/11
5.4 Presentación de informe consolidado de Municipalidad/UGEL a DRE	Miércoles 18/5/11	Jueves 19/5/11	Martes 31/5/11	Miércoles 1/6/11
5.5 Elaboración y envío al MED del Informe Final Regional	Viernes 20/5/11	Martes 24/5/11	Jueves 2/6/11	Lunes 6/6/11
5.6 Consolidación nacional en el MED de plazas adjudicadas y desiertas	Miércoles 25/5/11	Jueves 26/5/11	Martes 7/6/11	Miércoles 8/6/11

Fuente: RM 0295- 2009-ED, RM 422-2010-ED, RM 423-2010-ED.

la prohibición de contratación y nombramientos de manera general, pero también incluye a las instituciones y sectores exceptuados. Así, la Ley 29626, “Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011”, señala en su artículo 9.1 que queda prohibido el ingreso de personal en el sector público por servicios personales y el nombramiento, salvo en los supuestos siguientes: “[...] b) El nombramiento en *plaza presupuestada* cuando se trate de magistrados del Poder Judicial, fiscales del Ministerio Público, docentes universitarios y *docentes del Magisterio Nacional*, así como del personal egresado de las escuelas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú y la Academia Diplomática” (énfasis nuestro). Además, se consigna un requisito administrativo adicional que señala:

Para la aplicación de los casos de excepción establecidos en los literales precedentes, es requisito que las plazas a ocupar se encuentren aprobadas en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), salvo el caso de suplencia, y registradas en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Presupuesto de Personal del Sector Público regulado por la Directiva núm. 001-2009-EF/76.01, ‘Directiva para el uso del Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público’, aprobada por la Resolución Directoral núm. 016-2009-EF/76.01, y que cuenten con la respectiva certificación del crédito presupuestario.

Así, es el Ministerio de Economía y Finanzas, en última instancia, quien decide sobre el número de plazas docentes que serán concursadas. Pero para poder llegar hasta la convocatoria misma del concurso es preciso cumplir previamente dos fases: la formalización de la ampliación del presupuesto y la ampliación del cuadro de personal.

## B. EL CAMINO DE LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL

Tal y como se ha indicado en los párrafos anteriores, para poder realizar las convocatorias al concurso de plazas docentes se requiere contar con el presupuesto necesario para solventar el mayor gasto en las planillas.

Una forma de gestionar esta ampliación es a través de la Ley de Presupuesto Anual para el Sector Público. Esta Ley es aprobada por el Congreso de la República antes del mes de diciembre de cada año y tiene vigencia, salvo alguna disposición transitoria, de enero a diciembre. Sin embargo, es menester recordar que el Poder Ejecutivo remite su Proyecto de Ley de Presupuesto a fines de junio, y para que eso sea posible todos los sectores son convocados desde el mes de abril a realizar sus respectivas propuestas con lineamientos impartidos por el MEF.<sup>34</sup> Como se observa, según la Ley de Presupuesto Público, la incorporación de más docentes al año siguiente demanda que el requerimiento, incluidos sus costos, se haga con nueve meses de anticipación.

Se cuenta, además, con otro mecanismo: la emisión, durante el año, de decretos que modifican los respectivos presupuestos institucionales ya en ejecución o la ampliación presupuestal. En los últimos dos años se ha venido recurriendo principalmente a la emisión de decretos de urgencia que autorizan la contratación de docentes y amplían para ello los presupuestos institucionales.<sup>35</sup> Sea cual fuere el mecanismo mediante el cual se gestiona una ampliación presupuestal, el Gobierno Regional (el Pliego) debe incorporarlo formalmente en su presupuesto institucional mediante una resolución. Una vez hecho esto, se debe cumplir con otro formalismo: la modificación del Cuadro de Asignación de Personal.

## C. LA (NECESARIA) AMPLIACIÓN DEL CUADRO DE ASIGNACIÓN DE PERSONAL Y MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO ANALÍTICO DE PERSONAL

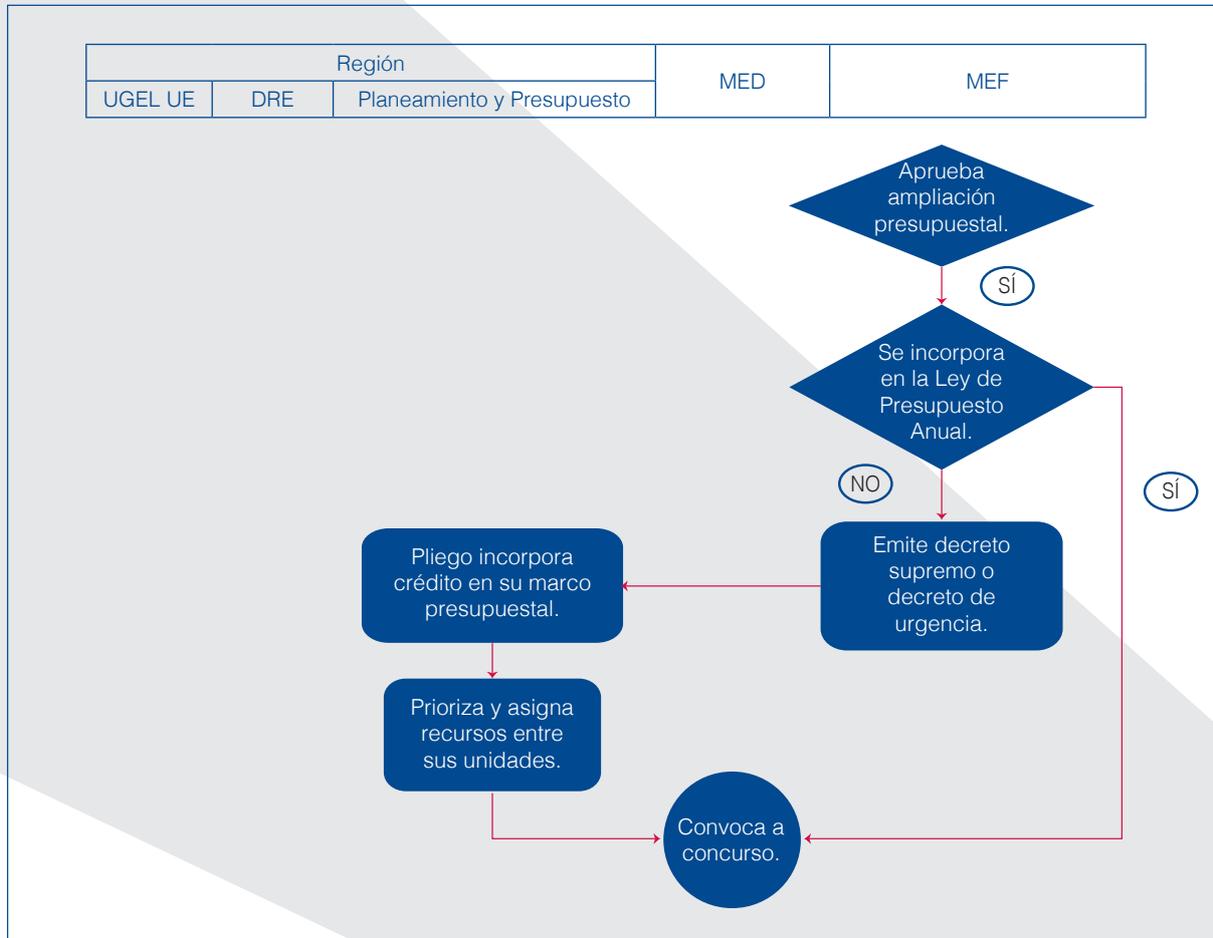
Con la resolución del Gobierno Regional que amplía su presupuesto institucional para la contratación de más docentes, el siguiente paso es la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), en el que se señalan las cantidades de docentes por ubicación y nivel según el escalafón magisterial. Luego se modifica el Presupuesto Analítico de Personal (PAP), donde se estipulan los montos globales de presupuesto de cada unidad ejecutora para destinarlos al pago de

<sup>34</sup> Por ejemplo, para elaborar el presupuesto para el año 2012, el 10 de marzo del 2011 se aprobó la Resolución Directoral 002-2011-EF/76.01, “Lineamientos para la programación y formulación del presupuesto del sector público 2012”.

<sup>35</sup> DU 039-2011, DU 053-2011, DU 010-2011, DU 034-2010, DU 040-2010.

Gráfico 2.2

**El camino de la ampliación presupuestal**



Elaboración propia.

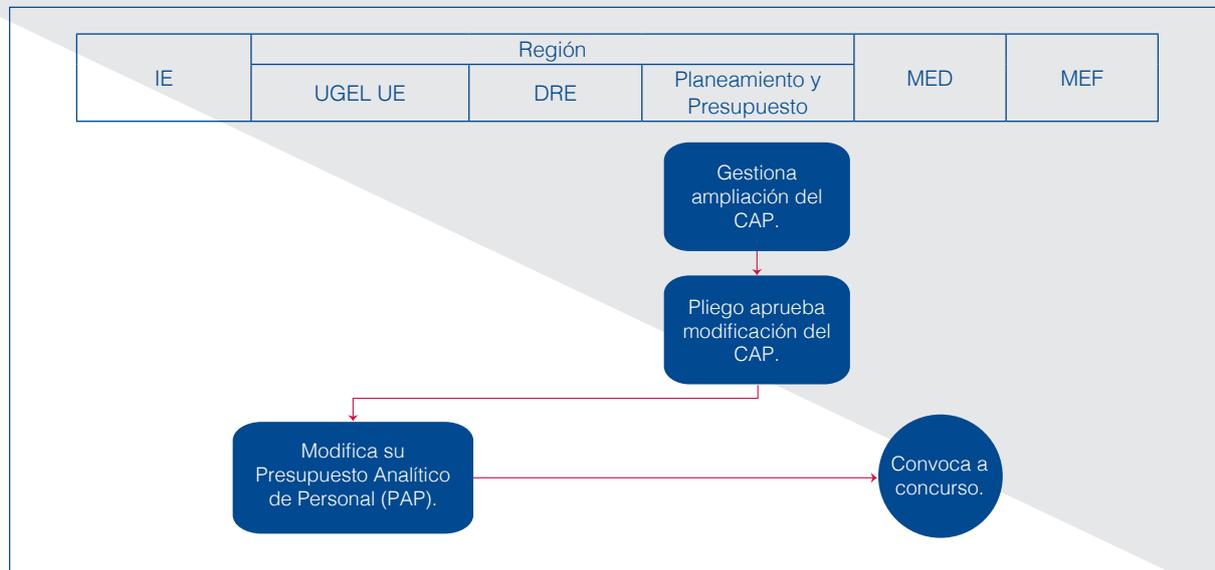
remuneraciones y obligaciones sociales. Con la planilla vigente y comparándola con el CAP, se determinan las plazas formalmente vacantes y que pueden ser concursadas (gráfico 2.3).

Se han identificado hasta ahora tres fases, que pueden tomar nueve meses considerando el tiempo mínimo para contar con el presupuesto: identificación de la demanda y evaluación de plazas, ampliación y asignación presupuestal, y ajustes institucionales en las regiones (personal y presupuestal). Una vez cumplidas estas tres fases,

se inician las de convocatoria y consolidación de plazas (etapa nacional y etapa institucional) y, finalmente, la adjudicación, ya revisadas más atrás. El calendario de implementación (cuadro 2.3) de la convocatoria para nombramiento a través de la Carrera Pública Magisterial 2011 muestra un periodo de 6 meses adicionales (de enero a junio 2011), lo que hace un total mínimo de 12 meses<sup>36</sup> si y solo si las fases siguieron su cauce sin tropiezos. Una manera de saltar el proceso de ampliación presupuestal es recurrir a un decreto de urgencia, como se ha hecho últimamente, pero esto resta institucionali-

**36** Se considera que durante tres meses se pueden llevar a cabo dos fases de manera paralela: el proceso vinculado a la gestión de la ampliación presupuestal y el proceso de convocatoria y evaluación de ingreso a plazas nombradas.

Gráfico 2.3  
**Ampliación del Cuadro de Asignación de Personal**



Elaboración propia.

dad al sistema ya que, en vez de pensar en mejorar los procesos, se prefiere una salida cómoda.

De acuerdo con el cronograma de convocatoria (cuadro 2.3), habría un mínimo de 27 actividades, algunas de las cuales son realmente agregados de otras, sin contar aquellas previas de programación y ampliación presupuestal y ajuste al cuadro de asignación de personal. Para los propósitos de este trabajo, este nivel de desagregación es suficiente para determinar los 'cuellos de botella' y dar recomendaciones de política.

## 2.2 Identificación del proceso para la contratación del docente (contratos anuales)

Como ya se indicó, el 20% de docentes (unos 60.000 profesionales) tienen una relación laboral de contratados (no nombrados), y aunque el proceso para lograr el nombramiento (por ingreso nuevo o incorporación desde el régimen de la Ley del Profesorado) es fun-

damental, el de contratos es, para este 20%, igual o más crítico, pues resulta repetitivo y está atado al ciclo presupuestal anual del mismo año escolar (primer día de enero), que obliga a realizar convocatorias y adjudicaciones públicas en el más corto plazo. Así se trasladan el estrés y los riesgos a las regiones, ocasionando pérdidas de recursos públicos, ya que el mismo profesional que se mantiene en el régimen de contratos tiene que volver a hacer el mismo proceso cada año y exige a los gobiernos regionales realizar convocatorias, evaluaciones y adjudicaciones en menos de un mes. Esto último con dos resultados posibles: demoras para que el docente esté en aula el primer día de clase, o procesos públicos de adjudicación cortísimos con riesgos de error y expuestos a reclamos.

El cuadro 2.4 ordena y agrupa las actividades en fases desde la identificación de la brecha, validación presupuestal y registro de plazas, evaluación que incluye la convocatoria y rendición de exámenes y, finalmente, la adjudicación. Como se puede observar, la convocatoria a la evaluación para cubrir plazas aprobadas no puede ser posible si no se ha saneado anteriormente la validación de disponibilidad presupuestal; y como en este caso está vinculada al año escolar, solo se podrá hacer a partir del primer día útil del año, con lo que,

al final, los gobiernos regionales (DRE y UGEL) tienen poco tiempo para implementar un proceso público de adjudicación.

Se han presentado casos en los que se hizo la convocatoria general en el mes de diciembre para luego, en enero, 'sincerar' el número y localización de las plazas disponibles. En el anexo 2.1 se muestran como ejemplos cuatro calendarios disponibles en la web: UGEL Pacasmayo, DRE Lima Provincias, DRE Arequipa y UGEL 04 de Lima Metropolitana. La DRE Lima Provincias hace la convocatoria desde el 19 de diciembre y publica las plazas el 16 de enero; por otro lado, Arequipa publica las plazas vacantes apenas el 7 de febrero 2012, y el resto en otras fechas, lo que indica que no hay uniformidad al respecto. Este proceso de contratación es independiente del utilizado para lograr el nombramiento a través del ingreso e incorporación a la CPM. El Colegio de Profesores presenta el problema de manera clara:

Consideramos una falta de criterio, el tener que someter a los mismos postulantes a dos pruebas que contienen las mismas variables y contenidos, y en tiempos tan cercanos uno del otro. Sabemos que en otras oportunidades, la misma prueba sirvió para contrato y nombramiento a la vez. Esto permiti-

tiría, entre otras cosas, aliviar la carga tan pesada que pesa sobre tantos maestros, quienes se tienen que trasladar a diferentes regiones del país o que tienen que seguir pagando semana tras semana sus cursos de preparación, pese a sus escasos recursos económicos.<sup>37</sup>

Si ambos procesos persiguen lo mismo, sería conveniente llevar a cabo una sola fase de evaluación, y cabría incluso la posibilidad de hacer variaciones en los exámenes entre los dos grupos. Otra posibilidad que habría que tomar en cuenta es que si el docente aprobó la evaluación, su nivel aprobatorio sirva como acreditación por lo menos por tres años, de manera que, si no logró una plaza, pueda seguir buscándola por ese tiempo; y si logró un puesto y se desempeñó adecuadamente, según la opinión del director y la comunidad, pueda continuar en esa plaza por dos años más sin tener que rendir otra prueba. Esta posibilidad significaría un ahorro de recursos para el Estado y reduciría los riesgos y costos de no tener docentes a tiempo si las convocatorias no se llevan a cabo con la debida antelación (véase el anexo 2.2, que contiene algunos ejemplos internacionales de acreditación por exámenes que duran más de un año).

Cuadro 2.4

**Proceso de evaluación y adjudicación para contratación de docentes, incluyendo los contratos eventuales**

Actividad 2012	Comentario
<b>Identificación de la brecha</b>	
Identificación de horas para completar plan de estudios y fijación de vacantes.	Institución educativa también debe informar de las vacantes generadas en el transcurso del año lectivo. La normativa indica que se aplica para profesor, profesor coordinador de Educación Inicial y docente coordinador.
Conformación e instalación de los comités de evaluación/ contratación.	IE, UGEL, DRE
Envío de los requerimientos a UGEL.	IE
Publicación y remisión a DRE de vacantes y horas para completar el plan.	UGEL



<sup>37</sup> Véase <<http://www.cppe.org.pe/noticia.php?IdNoti=10&IdCat=3&Visitas=&n=SE%20SUSPENDE%20LA%20PRUEBA%20DE%20NOMBRA-MIENTO%20PARA%20LA%20CPM>>. Consulta: 20 de junio.

**Actividad 2012**
**Comentario**

<b>Validación presupuestal, plazas y vacantes en sistemas administrativos PAP, CAP y Nexus</b>	
Envío de los requerimientos a MED, fase de evaluación y validación del requerimiento de plazas.	Comité de Evaluación, Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto (en el año 2011), certificación de las plazas, horas para completar plan de estudio y disponibilidad presupuestal para contratos eventuales. También aplica a contratos eventuales.
Evaluación y trámite de disponibilidad presupuestal.	MED puede emitir decreto de urgencia para ampliación de calendario si está fuera de fecha. Lo ideal es programarlo en abril del año calendario anterior al año lectivo.
Aprobación del PAP vigente, disponibilidad presupuestal.	Trámite con antelación de preferencia. Unidad Ejecutora debe contar con disponibilidad de recursos y transferirlos si se necesita, incluyendo contratos eventuales.
Asignación de plazas, indistintamente de su condición (ocupadas o vacantes) en Sistema de Administración y Control de Plazas Nexus y asignación de código único.	Unidades ejecutoras. Código debe aparecer en todas las resoluciones directorales. Cubre plazas vacantes para contratos eventuales, para completar plan de estudios y vacantes para cubrir suplencia del titular.
Publicación del consolidado de vacantes.	DRE
<b>Evaluación</b>	
Elaboración de la matriz de la prueba que se usará en las regiones de manera descentralizada, considerando aspectos y contenidos por evaluar.	MED. Actividad se puede dar con antelación, no esperar secuencia.
Publicación del cronograma del proceso en el ámbito regional.	DRE
UGEL no Unidad Ejecutora debe tramitar y contar con resolución de delegación.	UGEL no Unidad Ejecutora debe contar con resolución que delegue dichas funciones emitida por la UE a la que pertenece.
Recepción de expedientes de postulantes.	UGEL, DRE o Municipalidad (en caso tenga la gestión administrativa de EBR y Técnico-Productiva).
Verificación de antecedentes de postulante en Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido.	UGEL, DRE (o Municipalidad)
Remisión a DRE de relación de postulantes.	UGEL
Aplicación de la Prueba Única Regional de manera descentralizada, de acuerdo con matriz de especificaciones aprobada por el MED.	DRE
	Hasta ahora, el proceso de contratación para plazas orgánicas o eventuales es muy similar al seguido para el nombramiento docente. La diferencia radica en que en este último la etapa de evaluación es mucho más compleja y tiene más procedimientos.
Calificación de la prueba.	DRE
Publicación de resultados en coordinación con el Gobierno Regional.	MED, DRE
Publicación y entrega de los resultados de la prueba a cada UGEL y Municipalidad, y publicación en la web.	DRE
Publicación de la prueba con respuestas.	DRE
Comité de Contratación establece cuadro de méritos para periodo 2012, que es válido para futuras vacantes que se abran durante el año.	DRE
Si hay empate, se evalúan expedientes.	DRE

**Actividad 2012**

**Comentario**

<b>Adjudicación</b>	
Adjudicación de acuerdo con el cronograma en lugar, fecha y hora establecida por instancia regional.	UGEL, DRE
DRE acredita representante como supervisor de adjudicación de cada UGEL y Municipalidad.	DRE
Resolución que aprueba el contrato y notificación de éste.	UGEL
Resolución tiene contrato de trabajo por servicios personales.	Se firma el contrato (eventual)
Se da decreto supremo para fijar el salario del contrato o se sigue el DS 051-91-PCM.	Se formaliza contrato mediante resolución administrativa
Notificación de contrato al administrado con resolución que lo aprueba.	Contrato aprobado debe ser notificado a los administrados en un plazo máximo de 5 días a partir de su expedición. Si no se hace cargo hasta el quinto día, se adjudica a otro postulante, según cuadro de méritos. Se inicia parte del proceso

## 2.3 La(s) Comisión(es de Evaluación y Racionalización de Plazas Docentes

Como ya se mencionó, las DRE envían al MED los requerimientos de docentes, tanto para el proceso de nombramiento como para los contratos anuales. Mediante Resolución Ministerial 0026-2004-ED se conforma el llamado Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto del Ministerio de Educación, con el propósito de racionalizar el gasto de acuerdo con el Decreto Supremo 062-2003-EF. Esta fase es entendida como aquel ejercicio de análisis y priorización del gasto basado en las prioridades de política sectorial y los recursos con los que cuenta la institución. En forma complementaria a esta resolución, se expide la Directiva 01-2004-ME/CMCG, vinculada con la racionalización del gasto en Plazas de Personal Docente y Administrativo en Instituciones Educativas Públicas. En la directiva señalada se establece la conformación de comisiones de racionalización en las IIEE, DRE y UGEL con categoría de unidad ejecutora, con el objetivo de generar los arreglos necesarios para que se pueda realizar el servicio educativo en condiciones óptimas. En cada comisión correspondiente a cada nivel de gestión se establecen las necesidades reales del servicio educativo, las excedencias o déficits según ámbitos, y se consideran además los movimientos o variaciones de población.

En cada una de las comisiones participan representantes de los docentes, del personal administrativo y de los directivos; sin embargo, no se observa participación

de los padres de familia o de la comunidad, quienes sí participan en los Consejos de Participación Educativa Institucional y Consejos de Participación Educativa Local (CONEI y COPALE, respectivamente). La conformación y funciones de cada una de esas comisiones se presentan en el cuadro 2.5.

## 2.4 Elementos que limitan la presencia permanente del docente

Como se ha visto, el proceso de contratación de maestros y maestras se encuentra organizado por procesos y actores. Sin embargo, también es necesario considerar que a lo largo del año surgen otras necesidades para suplir la ausencia del docente en forma temporal, fuera ésta corta o prolongada, por razones médicas, familiares, administrativas, judiciales, etcétera. De acuerdo con el Decreto Legislativo 276, "Ley de bases de la Carrera Pública y de remuneraciones del Sector Público", los servidores públicos, como los docentes nombrados, tienen derecho a obtener licencias por causas justificadas o motivos personales. Aquí la licencia se entiende como la no asistencia autorizada al centro de trabajo por uno o más días; y pueden ser con o sin goce de haberes:

- Con goce de remuneraciones: por enfermedad y gravidez; por fallecimiento del cónyuge, padres, hijos o hermanos; por capacitación oficializada; por citación judicial, policial o militar, y por función edil.

Cuadro 2.5

**Comisiones de evaluación y racionalización de plazas docentes por niveles de gestión**

Niveles de gestión	Instancia responsable	Integrantes	Funciones específicas
Institución educativa	Comisión Técnica para Evaluación y Racionalización de Plazas para la Institución Educativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director</li> <li>• Subdirector</li> <li>• 2 docentes</li> <li>• Un trabajador administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducir el proceso de racionalización.</li> <li>• Determinar excedente o déficit educativo.</li> <li>• Publicar los resultados.</li> <li>• Absolver reclamos.</li> <li>• Elevar informe y cuadros (excedentes y necesidades) a la Comisión Técnica.</li> </ul>
Unidad de Gestión Educativa Local	Comisión Técnica de Racionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director UGEL (Presidente)</li> <li>• Especialista en racionalización (Secretario)</li> <li>• Jefe del AGI</li> <li>• Jefe del AGP</li> <li>• Especialista en finanzas</li> <li>• Especialista en planificación</li> <li>• Especialista en personal</li> <li>• 2 representantes del sindicato magisterial</li> <li>• 2 representantes del sindicato administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de racionalización.</li> <li>• Difundir las normas y dispositivos legales de racionalización.</li> <li>• Determinar excedentes y necesidades en las IIEE.</li> <li>• Instruir a las comisiones de racionalización.</li> <li>• Informar mensualmente al Círculo de MCG del MED.</li> <li>• Reubicar plazas vacantes por excedencia en IIEE con déficit.</li> <li>• Coordinar con la Comisión de Evaluación de la DRE.</li> </ul>
Dirección Regional de Educación	Comisión Técnica de Racionalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director UGEL (Presidente)</li> <li>• Especialista en racionalización (Secretario)</li> <li>• Director de Gestión Institucional y Director de Gestión Pedagógica</li> <li>• Especialista en finanzas</li> <li>• Especialista en planificación</li> <li>• Especialista en personal</li> <li>• 2 representantes del sindicato magisterial</li> <li>• 2 representantes del sindicato administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de racionalización.</li> <li>• Difundir las normas y dispositivos legales de racionalización.</li> <li>• Determinar cuadros de excedente y necesidades en las IIEE.</li> <li>• Instruir a las comisiones de racionalización.</li> <li>• Informar mensualmente al Círculo de MCG del MED.</li> <li>• Reubicar plazas vacantes por excedencia en las IIEE con déficit.</li> <li>• Coordinar con la Comisión de Evaluación de REA.</li> </ul>
Ministerio de Educación	Círculo de Mejora de la Calidad del Gasto del MED	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretario Adjunto de Planificación Estratégica (Presidente)</li> <li>• Jefe de la Unidad de Presupuesto</li> <li>• Jefe de la Oficina de Administración</li> <li>• Jefe de la OAAE</li> <li>• Jefe de la OCR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conducir, coordinar, monitorear y supervisar el proceso de racionalización.</li> <li>• Elaborar normas y orientaciones técnicas nacionales.</li> <li>• Orientar a las comisiones técnicas de las UGEL-DRE.</li> <li>• Recibir informes de las comisiones técnicas.</li> <li>• Informar a la Secretaría General del MED cada 60 días.</li> <li>• Absolver consultas.</li> </ul>

Fuente: Directiva 01-2004-ME/CMCG, para la racionalización del gasto en plazas de personal docente y administrativo en instituciones educativas públicas.

- Sin goce de remuneraciones: por motivos particulares, por capacitación no oficializada.
- A cuenta del periodo vacacional: por matrimonio; por enfermedad grave del cónyuge, hijos o padres.

Se cuenta además con los permisos, que son ausencias autorizadas menores de un día, sea para cursar estudios superiores, por lactancia o para casos excepcionales. Aquí es necesario precisar que, a diferencia de otras actividades, en las IIEE la jornada semanal no es de 48 horas sino de 35 horas pedagógicas,<sup>38</sup> y que la recuperación de una hora pedagógica debe realizarse con los mismos estudiantes a quienes se les dejó de impartir.

## A. AUSENCIAS

Desde la perspectiva de la administración de la gestión educativa, las ausencias temporales de los docentes, sea por permisos o licencias, deben ser registradas y controladas con el propósito de recuperarlas si fuera necesario, y de evaluar los logros educativos con las horas efectivamente dictadas. De acuerdo con la “Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011 en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Técnico-Productiva”, el año escolar está compuesto por unas 36 semanas efectivas de clases (cuadro 2.6). Una mujer de Huamanga indicó:

Aquí la escuela es pequeña y no hay buena enseñanza. Los profesores vienen tarde y se van temprano. A veces el profesor no viene. En las ciudades, este tipo de problema no es tan grave porque generalmente los niños pueden ser ubicados en escuelas o colegios de barrios colindantes. En zonas rurales, sin embargo, los habitantes tienen que aceptar condiciones a menudo pésimas, aun cuando fueron ellos mismos quienes construyeron las aulas.

Actualmente ya se registra la asistencia del docente mediante una aplicación desarrollada por el MED; sin embargo, como este registro se hace en la web, queda limitado a aquellas IIEE que tienen acceso a Internet. En las escuelas ubicadas en zonas alejadas o que no

Cuadro 2.6  
**Horas de trabajo pedagógico**

	Diario	Semanal	Anual
Inicial	5	25	900
Primaria	6	30	1.100
Secundaria	7	35	1.200

Fuente: “Directiva para el Desarrollo del Año Escolar 2011 en las Instituciones Educativas de Educación Básica y Técnico-Productiva”.

cuentan con acceso permanente a la red, este registro depende entonces del financiamiento del tiempo que demande el alquiler de una cabina pública y de la voluntad del docente por realizarlo.

## B. LICENCIAS POR ENFERMEDAD Y POR MATERNIDAD

El docente tiene derecho a que se le otorgue licencia por enfermedad y por maternidad. Así se genera una situación que involucra también a la seguridad social, por cuanto la incapacidad temporal para el trabajo implica para la entidad contratante una compensación económica (subsidio) que se otorga en dinero, con el objeto de resarcir las pérdidas económicas de los afiliados regulares en actividad. El derecho a subsidio en caso de enfermedad se adquiere a partir del vigésimo primer día de incapacidad, mientras que por los primeros 20 días de incapacidad es el empleador el que debe seguir asumiendo el pago de la remuneración.<sup>39</sup> En cambio, el subsidio por maternidad se otorga por 90 días que se pueden distribuir, a elección de la madre, en los periodos inmediatamente anteriores o posteriores al parto, a condición de que durante esos periodos no realice trabajo remunerado alguno.<sup>40</sup>

Lo destacable aquí es que los derechos laborales del trabajador no se ven afectados en el caso de que no asista a su IE por motivos de enfermedad o maternidad; pero, además, el empleador tiene la posibilidad de resguardarse de una pérdida económica por esta

<sup>38</sup> Una hora pedagógica equivale a no menos de 45 minutos.

<sup>39</sup> El subsidio se otorgará mientras dure la incapacidad del trabajador, hasta un máximo de 11 meses y 10 días consecutivos.

<sup>40</sup> Directiva 009-GG-ESSALUD-2001, “Normas Complementarias al Reglamento de Pago de Prestaciones Económicas”.

## Recuadro 2.2

### La informática en apoyo de la gestión educativa

El SIAGIE 2.0 (Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa) movilizó a especialistas, directores, docentes, padres de familia y estudiantes para registrar sus datos personales consignando su DNI, lugar de nacimiento, número de hermanos, idioma que habla, información de niños con necesidades educativas especiales, datos de procedencia de otras escuelas, entre otros, en un padrón nacional vía Internet y sin que se duplique un solo alumno, docente o padre de familia en todo el país.

Se viene 'sincerando' la información oficial en cuanto a población escolar, y en los pasillos de las oficinas de estadística se rumorea que existe una diferencia de casi un millón de estudiantes "fantasmas" en el país. Este hecho debe traer como consecuencia una racionalización efectiva del personal docente, recursos financieros y materiales educativos.

En el SIAGIE 2.0, el Director está en la obligación de registrar la asistencia de los docentes, y con esta medida se da por terminado el secretismo de los directores y se abre el paso a una buena vigilancia social del manejo del personal docente.

Los padres de familia pueden informarse sobre grados de estudios, méritos, años de servicio, permanencia e inasistencia del docente que enseña a sus hijos e hijas —sobre todo, si cumplió con el dictado de las 1.100 horas efectivas de clase—, y verificar los días de suspensión, de modo que puedan sugerir, para el siguiente año lectivo, la eliminación de actividades no académicas que afecta el rendimiento escolar y el cumplimiento de las horas efectivas. Este hecho ha incorporado directa o indirectamente la participación de los padres de familia en la vigilancia de los progresos académicos de sus hijos e hijas.

[Extracto de artículo de opinión de Pinto (2011).]

ausencia y de contratar a otro docente para reemplazar temporalmente al que obtuvo la licencia. Al respecto, la Directiva 013-2009-ME/SG-OGA-UPER, "Normas y procedimientos para la contratación de docentes en instituciones públicas de Educación Básica y Técnico-Productiva en el periodo lectivo 2009", señala la procedencia del contrato por reemplazo del docente que se ausenta por licencia, pero el contrato debe tener una vigencia igual o mayor de 30 días.<sup>41</sup> Resultan entonces tres situaciones posibles:

- Ausencia del docente por un periodo menor de 20 días, caso en el que el Estado asume el íntegro de la remuneración.
- Ausencia del docente por un periodo mayor de 20 días pero menor de 30, en el que puede obtenerse el subsidio económico hasta por 10 días, pero sin la posibilidad de realizar un contrato por reemplazo.

- Ausencia del docente por un periodo mayor de 30 días, y en el que es posible obtener el subsidio económico hasta por 11 meses y 10 días, así como realizar un contrato por reemplazo.

Consultada al respecto, en la UGEL San Martín se informó que los contratos son por periodos no menores de 50 días, en virtud de una interpretación muy particular de todas estas disposiciones, sumadas al celo del funcionario por no incurrir en un exceso de gastos observable por el Órgano de Control Institucional. La interpretación es la siguiente:

- 1) en cumplimiento de lo dispuesto por el MED, los contratos deben tener una duración no menor de 30 días;
- 2) el subsidio por enfermedad es pagado a partir del día 21, pero los primeros 20 días son pagados con cargo al presupuesto de la UGEL;

<sup>41</sup> Artículos 5.3, inciso 'd', y 5.4, inciso 'c'.

### Recuadro 2.3

#### Profesores sustitutos

En California (EUA), por ejemplo, hay diferentes tipos de credenciales de los maestros sustitutos, así como subcategorías de sustitutos, dependiendo de los límites asociados a la duración en que se puede sustituir a un profesor en particular. Los docentes sustitutos a tiempo completo suelen inscribirse por distrito, y enseñar en cualquier escuela (y casi cualquier tema) que tiene una necesidad en un día determinado.

De acuerdo con las guías del estado de Pensilvania, un docente sustituto a largo plazo es una persona debidamente certificada de carácter temporal para cubrir un puesto de un trabajador (temporal o permanente) que está tomando una licencia aprobada, que deberá exceder de 20 días escolares acumulativos en una sola asignación.

Por otra parte, suplente día a día es una persona debidamente certificada y empleada temporalmente de forma intermitente, cubre una posición o posiciones de un empleado temporal o empleado con licencia aprobada, que no exceda de 20 días escolares acumulativos en una sola asignación.

[Fuente: *Pennsylvania, State Guidelines Teacher Certification. Level II.*]

- 3) si se contratara a alguien más para reemplazar a algún docente durante los primeros 20 días, entonces se estaría incurriendo en una duplicidad en el gasto.

Por supuesto que, aun guardando la comprensión necesaria por los resquemores del servidor público, esta forma de interpretación únicamente es válida para largos periodos de licencia, mas no para aquellos que apenas si superan los 30 días. La Directiva 048-2011-ME/SG-OGA-UPER incluye la posibilidad —como “etapa excepcional”— de contratar a un docente por un periodo mayor de 5 días y menor de 30 días. Sin embargo, no queda clara la responsabilidad del pago —si debe hacerlo la UGEL, la DRE o la Municipalidad— para evitar la duplicidad. Lo que queda claro, entonces, es que existe una alta posibilidad de que los estudiantes se queden sin maestro o maestra hasta por periodos de 30 días, equivalentes al 11% de las horas lectivas que debieran recibir en el año.

Lo positivo de la Directiva mencionada es que hace explícita la preocupación por la pérdida de horas lectivas. La solución que se propone es que estos profesionales formen parte del equipo pedagógico de la UGEL, especializados en formación o acompañamiento docente, y, en los casos de reemplazo, hagan de sustitutos. No se descarta que las municipalidades contraten a estos profesionales. Como se ha documentado, los

escasos especialistas en las UGEL (con *ratios* de uno por cada 40 escuelas) están atados a tareas administrativas y a la atención de urgencias, aspecto que merece una reforma urgente con el propósito de blindar su rol de pedagogos, formadores y sustitutos. El recuadro 2.3 muestra algunas definiciones que podrían manejarse e inspirar un modelo propio, y el anexo 2.2 resume ejemplos internacionales de acreditación nacional y regional.

## 2.5 Contratación de docentes EIB

La atención a poblaciones excluidas e indígenas es una de las prioridades de la actual gestión de gobierno, razón por la cual se asignarán S/. 1.300 millones a proyectos para la mejora de los aprendizajes, básicamente en el incremento de la oferta educativa y en la optimización de la infraestructura y dotación docente y de materiales; sin embargo, se están destinando solo S/. 5 millones a capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales en apoyo a la gestión descentralizada. La Defensoría del Pueblo ha mostrado que existen problemas en los procesos mismos de contratación de docentes EIB, tales como la conformación tardía e inadecuada de los comités de evaluación, la falta de identificación de plazas EIB, la escasa difusión de los puestos convocados,

procesos de evaluación que culminan tardíamente, el retraso en la emisión de la resolución que autoriza la contratación, entre otros. “Es deplorable, afirma la Defensoría (2011: 353), que las poblaciones indígenas, que deben gozar del derecho a una educación intercultural bilingüe, se vean obligadas a aceptar la designación de docentes que no dominan la lengua materna ni menos aún su diversidad cultural”.

Quizá se podría decir que el tema se agrava por el real desconocimiento de las magnitudes de estas deficiencias en la contratación de docentes EIB, pues:

[...] es necesario señalar que el MED tampoco posee la información del número de docentes contratados durante el año 2010 según formación profesional y a nivel nacional, tal como informó la Jefa de Unidad de Personal del MED, quien refirió que al ser las DRE/UGEL o Municipalidades las que realizan los procesos de contratación, éstas son las que poseen dicha información (Defensoría del Pueblo 2011: 361).

## Conclusiones

1. En el sector Educación se cuenta con información sobre los principales factores que intervienen en el proceso educativo, como es el caso de los docentes, en forma detallada y principalmente con fines administrativos y de ejecución del gasto; sin embargo, es muy poca la información acerca del desempeño del docente que vincule su asistencia a la institución educativa con el rendimiento de sus propios estudiantes.
2. La aprobación del MEF para la convocatoria a concurso para el nombramiento de un cierto número de plazas docentes constituye una limitación, en tanto las necesidades educativas están supeditadas a la discreción del MEF, cuya principal misión es la restricción del gasto. Usualmente esta discrecionalidad se camufla bajo formas burocráticas de los formatos y sustentos que acompañan los pedidos.
3. Parte de esa limitación para la aprobación del número de plazas ha sido trasladada al MED, cuando ahora su rol no es el de ejecutor directo de la prestación de los servicios educativos, ni el de fiscalizador administrativo del gasto público (tarea reservada para la Contraloría General de la República y para el Sistema Nacional de Control).
4. Los procesos de nombramiento duran varios meses e involucran la necesidad de validar el financiamiento un año antes. Así, la fase de validación presupuestal y las fases de convocatoria, evaluación y adjudicación totalizan un periodo de 9 meses.
5. Los procesos son repetitivos, pues las evaluaciones no funcionan como indicador de acreditación válido por más de un año. Los candidatos bajo contrato anual tienen que repetir el proceso de evaluación para contratación al año siguiente, a pesar de que estuvieron enseñando y tuvieron posiblemente un buen desempeño. Lo mismo ocurre con los postulantes a una plaza de la CPM: no obstante haber quedado entre los primeros en la evaluación inicial, se anula la validez de su calificación y tiene que volver a postular.
6. Los procesos de evaluación por prueba para nombrados y contratados se duplican innecesariamente, ya que ambos buscan el mismo objetivo. Al estar atados a la disponibilidad presupuestal, someten a presión a los gobiernos regionales para que se apresuren en los procesos de adjudicación en un periodo de dos meses (enero y febrero), con lo que se incrementa el riesgo de error y demora.
7. El SIAGIE es un instrumento con gran potencial para el seguimiento del desempeño de los factores que intervienen en el proceso educativo, aunque carece de vinculación con disposiciones administrativas. En la medida en que no se genere el incentivo necesario para mantener la información actualizada y fidedigna, existe el riesgo de no validez y obsolescencia del sistema, más aún si los directores y docentes cargan con el costo (en tiempo o monetario) para desplazarse para solo digitar la información y cumplir con las disposiciones del MED.
8. Es posible que existan situaciones de ausencia del docente que no son cubiertas apropiadamente debido la poca agilidad de los sistemas administrativos para contratar reemplazos, así como por las normas mismas que privilegian el control del gasto antes que los riesgos para la educación de la carencia de un docente en aula. Ésta es una hipótesis que debiera ser investigada. Ha habido un avance en las directivas del 2012, cuyas disposiciones permiten la contratación por menos de 30 días, para lo cual solo se necesitaría un acuerdo entre el Director y el Conei; sin embargo, la situación no es tan simple.<sup>42</sup>

También es posible que se estén obteniendo los subsidios por incapacidad temporal, que corresponden legalmente, pero que están siendo empleados para los fines de reemplazo temporal. Ésta es otra hipótesis por investigar.

9. La normatividad vinculada con EsSalud está generando pérdidas de horas de clase irre recuperables. Éste es un indicador que se debería construir y valorizar para hacer incidencia en busca de una solución.
10. El cumplimiento de las prioridades educativas —como la atención preferente a la población indígena— está supeditado a la correcta aplicación de los procedimientos para la contratación de docentes, y antes, también, por el cumplimiento de lo estrictamente mínimo señalado en los procedimientos. Así, los sistemas administrativos (logística, abastecimiento, tesorería, presupuesto) terminan superponiéndose al sistema educativo mismo, anteponiendo los intereses burocráticos del gestor a los intereses de prioridad nacional.
11. A partir de las entrevistas realizadas se pueden señalar las siguientes conclusiones:
  - Las visitas (supervisiones) a las escuelas están marcadas por emergencias y hechos de control, y no por un plan de desarrollo establecido.
  - La preparación del calendario es fundamental; ya se están considerando las dos horas de investigación que indica la normatividad. Éste es el punto de partida para determinar la cantidad de recursos humanos necesarios en una escuela y el inicio del proceso.
12. Es importante invertir en más recursos para el proceso educativo directo, sea en la implementación de más ambientes de aula, mayor dotación de materiales educativos y más docentes; pero también es necesario invertir en contar con funcionarios capacitados y suficientes para conducir los procedimientos administrativos que se requieren para poder tener oportunamente los primeros.
13. Más allá de señalar la obligatoriedad de presentar información, no se observan incentivos suficientes para que ello suceda en forma rutinaria y sin necesidad de tener que recurrir a medidas menos

eficientes. Un ejemplo de sistema de información que se sostiene por sí mismo es el SIAF, en el cual el incentivo es que nada se puede gastar en tanto no se haya completado la información.

## A modo de propuesta

*La gestión administrativa afecta el ámbito del desarrollo docente. Es urgente solucionar temas de logística y gestión de la evaluación y contratación.*

Como ya se comentó en el marco introductorio, el análisis de procesos se vincula con el todo, lo que permite analizar diferentes ángulos de las organizaciones, incluyendo la institucionalidad. El estudio de las rutas de los procesos de contratación de docentes dio luces para hacer recomendaciones específicas sobre temas de gestión que afectan el desempeño de las escuelas, como contar con docentes oportunamente y de manera permanente; pero también sobre el costo para el sector y la sociedad en su conjunto de las demoras, vacíos y duplicidades que dificultan los procesos para contar con los docentes y con los profesionales de apoyo pedagógico en las UGEL. Esto último es un claro ejemplo de un nexo “roto” entre la escuela y la UGEL, aspecto al que apuntaban las hipótesis del estudio, aunque ahora se concluye que no era éste el único “canal” del proceso que estaba roto.

## AVANZAR HACIA UNA SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS

Utilizar el mismo proceso de evaluación (a través de los exámenes) tanto para el nombramiento de docentes como para su contratación anual. En años anteriores se han estado llevando a cabo de manera separada. En estos procesos, si el docente aprobaba el examen, habría que validar esta aprobación por tres años, sobre todo en el caso de contratación, de modo que podría acelerarse esta contratación para el segundo y tercer año; así los alumnos tendrían a su profesor desde el primer día de clases. Pero mejor aún sería que el profesor tuviera tiempo para preparar su plan de trabajo y materiales antes del inicio del año escolar.

En el caso de que no lograra ser contratado a pesar de haber aprobado el examen, la validez de la evalua-

ción por tres años le puede permitir postular a vacantes disponibles cuyas plazas ya fueron aprobadas. Esta recomendación permitiría acortar los tiempos y hacer el proceso de contratación más expeditivo y menos oneroso para el Estado.

## ADELANTAR EL PERIODO DE INICIO DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN

Es necesario fijar fechas para rendir pruebas de evaluación para la contratación en días que no compitan con el calendario escolar, evitando mayor pérdida de días lectivos. Se trata de promover entre los directores, con incentivos, prácticas para que evalúen e informen de las necesidades de mayor número de docentes en el primer semestre de cada año, pensando en el siguiente. Así se permitiría, además, que la UGEL programe sus presupuestos de manera más precisa.

Es necesario, asimismo, afinar los cálculos de la demanda de docentes a nivel regional y hacer un seguimiento de la equidad en la asignación presupuestal. Habría que darle un valor transaccional al SIAGIE y desarrollar una estrategia para institucionalizarlo no solo en las escuelas sino también en las UGEL, toda vez que la estrategia del MED ha privilegiado hasta ahora la relación MED-escuela en este sistema.

## ESTRUCTURAR LA RECUPERACIÓN PEDAGÓGICA

La evaluación de los aprendizajes en las IIEE está normada, y se señala que ésta se emplea cuando se tiene un área curricular desaprobada y se regula la duración del Programa de Recuperación Pedagógica en el periodo vacacional. Adicionalmente, se puede implementar un programa igual para atender los casos de estudiantes con una asignatura desaprobada. Sin embargo, las ausencias o licencias del docente debieran originar algún programa de recuperación con el fin de cumplir con el mínimo de horas lectivas estipuladas, siempre y cuando esas ausencias o licencias no hubieran sido reemplazadas apropiadamente por otros docentes contratados.

Debe hacerse notar aquí que el objetivo principal es el cumplimiento de las horas lectivas de acuerdo con los niveles educativos, y que, por lo tanto, la recuperación pedagógica no se limita a una sola alternativa, sino que puede implementarse más de una en consideración a

los recursos con que cuenta la IE, pero de manera concertada con la comunidad educativa y la Apafa.

## FLEXIBILIDAD EN LAS CONTRATACIONES TEMPORALES Y/O EL ROL DE SUSTITUTOS EN LA UGEL O LA MUNICIPALIDAD

Es necesario también reducir el tiempo mínimo para las contrataciones temporales, de forma tal que se consideren los elementos pedagógicos asociados a la vinculación entre el docente y el estudiante y los logros educativos, pero también los procedimientos administrativos que puede tomar la contratación misma de un reemplazo. El tiempo mínimo actual, de 30 días, puede significar la carencia de un docente en aula por ese tiempo, considerando que los procesos administrativos son efectivos y se tiene un reemplazo a partir del trigésimo primer día; aunque en las directivas de inicio del año escolar 2012 proponen una salida en la cual el director, en acuerdo con el Conei, selecciona un candidato de la Carrera Pública Magisterial, pero que debe, igualmente, seguir los procedimientos de adjudicación y presupuestales. El esquema planteado, además, pareciera no solucionar la situación para las escuelas unidocentes alejadas.

Sin embargo, la institucionalización de la figura de un profesor sustituto o suplente da seguridad y simplifica el proceso para los directores y transparenta el proceso. Se podría generar listas de candidatos interesados solo en fungir de reemplazos, a los cuales se les ha evaluado de manera anticipada (y seguramente en forma concienzuda), y a la que se puede recurrir inmediatamente en caso se necesite reemplazar a algún maestro ausente. Esto último es más flexible que la exigencia de que el reemplazante potencial sea candidato de la CPM. Nótese aquí que el tener una lista de posibles candidatos reduce también el riesgo de contratar a un reemplazo no idóneo, lo que podría suceder debido a las presiones que se originan por la urgencia de contar de inmediato con un reemplazo. Pero, además, es necesario mantener un cierto número de docentes permanentemente contratados, y que debieran, a modo de retén, estar en la capacidad de reemplazar las ausencias de otros. En otras palabras, se trata de la figura de profesores sustitutos permanentes y temporales institucionalizada ante la UGEL o la Municipalidad. Esta propuesta ha sido comentada con funcionarios del MEF, quienes han expresado su aprobación y apoyo para gestionar las modificaciones normativas que fueran necesarias para ponerla en práctica.

Lo que aquí se propone, específicamente, es que estos profesionales formen parte del equipo pedagógico de la UGEL, compuesto por especialistas en formación o acompañamiento docente y que puedan, en los casos de reemplazo, fungir de sustitutos. Como se ha documentado, los escasos especialistas en las UGEL (con *ratios* de uno por cada 40 escuelas) están atados además a tareas administrativas o atendiendo urgencias, lo que requiere una reforma urgente en esta área para reforzar su rol de pedagogos, formadores y sustitutos.

## CONTABILIZACIÓN DE LAS HORAS LECTIVAS RECIBIDAS

Se suele trabajar con la presunción de que las horas lectivas se cumplen si no hay grandes eventos que alteren el desenvolvimiento de la institución educativa: una huelga, una catástrofe climática o incluso una gran celebración de corte regional; sin embargo, esto se puede deber también a la inasistencia del docente. De ahí la necesidad de mantener un seguimiento de la asistencia y las horas dictadas por cada uno de los maestros y maestras, así como de publicar los resultados. Otra forma más directa de hacer lo mismo, aunque quizá más complicada, consiste en llevar un registro de las horas efectivamente recibidas por todos y cada uno de los estudiantes, y, con base en esa información, observar el cumplimiento de lo dispuesto por las directivas del año escolar.

Un posible indicador podría ser el de “horas de clase no recibidas por ausencia del docente”, pues permitiría cuantificar la magnitud de tal ausencia. Si, por ejemplo, un docente del segundo grado del nivel primario que tiene a su cargo una sección de 20 estudiantes deja de asistir por 5 días a la IE en la que enseña, se tendría lo siguiente:

$5 \text{ días de ausencia} \times$ $6 \text{ horas de jornada diaria}$ $\times 20 \text{ estudiantes} =$	$600 \text{ horas-estudiante}$ $\text{perdidas por}$ $\text{ausencia del docente}$
---	--

Así también se podría estimar el costo para el país y el futuro de la población de las horas lectivas que se dejan de impartir, y valorizarlo como un costo de oportunidad. Éste es un poderoso instrumento de vigilancia.

## APAFA Y SUPERVISIÓN DE LA GESTIÓN

Si bien los padres de familia no forman parte de la estructura organizativa del sistema educativo como alguna instancia de gestión, lo cierto es que su participación está regulada desde el propio Estado (Ley 28628, “Ley de asociaciones de padres de familia” y su Reglamento), principalmente en lo que concierne al financiamiento complementario en tanto los recursos públicos son insuficientes. Los padres de familia tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: (i) vigilar la distribución oportuna y el uso adecuado del material educativo; (ii) velar por la mejora de los servicios, la infraestructura, el equipamiento, el mobiliario escolar y los materiales que utilizan los estudiantes; (iii) gestionar la implementación de programas de apoyo alimentario y de salud física y mental; (iv) recibir información sobre el manejo administrativo, financiero y económico de la institución educativa; (v) participar en los procesos de adquisición de bienes y servicios que se realicen; y, (vi) proponer estímulos para los estudiantes, personal docente y administrativo que logren un desempeño destacado en las instituciones educativas.<sup>43</sup> Estas atribuciones están detalladas, además, bajo la forma de deberes y derechos, siendo estos últimos los que se han considerado como elementos materia de consulta en las entrevistas:

- Recibir información sobre los niveles de aprendizaje y conducta de sus hijos, tutelados y curados.
- Recibir información de la gestión de la Apafa.
- Fiscalizar, directamente o a través del Consejo de Vigilancia, la gestión administrativa, financiera y económica de la Apafa.
- Ser atendido en las instituciones educativas por las autoridades, personal administrativo y docente, en horarios de atención al público, sin afectar el normal desarrollo de las actividades académicas.
- Participar en la elaboración, gestión, implementación y seguimiento del Proyecto Educativo Institucional y del Plan Anual de Trabajo.<sup>44</sup>

Las mismas atribuciones están señaladas a la manera de “funciones” de las Apafa en el Reglamento de esta misma Ley (PERÚ 2006), con una especificación importante para los fines de seguimiento en el gasto público, como es la participación de los padres y madres de familia en la gestión económica. Así, en

<sup>43</sup> Artículo 6.º de la Ley 28628.

<sup>44</sup> Artículo 13.º, *loc. cit.*

el título III del Régimen Económico del Reglamento se señala que los recursos de la Asociación están destinados a: (i) el mantenimiento, ampliación y reparación de la infraestructura educativa; (ii) la renovación, conservación y refacción del mobiliario; (iii) el equipamiento e implementación de las tecnologías de información y comunicación; (iv) la adquisición y mantenimiento de materiales educativos; y, (v) el apoyo a las acciones de capacitación docente.

Con todo esto, resulta difícil no ver el potencial que tiene, entre otras medidas, el control de las Apafa sobre la asistencia (y ausencia) de los docentes, así como en las comisiones de evaluación de pla-

zas de maestros y maestras. Al momento del cierre de este informe, el Ejecutivo ha presentado al Congreso la Ley de Reforma Magisterial, que contiene opciones de cambio muy importantes concentradas en la mejora de la gestión y bienestar del docente. Las evidencias de este informe dan sustento a la necesidad de un cambio en el desarrollo profesional del docente; pero no solo eso: se argumenta, también, que la mejora de los procesos administrativos no es ajena a la potenciación de los objetivos de la reforma magisterial, al mismo tiempo que se pone el énfasis en la necesidad de asegurar que los niños y niñas no pierdan horas de clase por la ausencia de un docente en el aula.

## Anexo 2.1

### Ejemplos de cronogramas para el contrato de docentes

#### EJEMPLO 1. CRONOGRAMA DE CONTRATO DOCENTE 2012

##### Región Lima Provincias

N.º	Actividades	Fecha
01	Convocatoria	Del 19 de diciembre del 2011 al 1.º de enero del 2012
02	Inscripciones en cada UGEL/Municipalidad	Del 2 al 15 de enero del 2012
03	Publicación de plazas	10 de enero del 2012
04	Publicación previa en cada UGEL y atención de reclamos (UGEL/Municipalidad)	16 de enero del 2012
05	Remisión de inscritos de cada UGEL/Municipalidad a la sede DREL P*	18 de enero del 2012
06	Prueba única regional	22 de enero del 2012
07	Publicación de resultados	23 de enero del 2012
08	Publicación de examen resuelto	24 de enero del 2012
09	Remisión de resultados a cada UGEL/Municipalidad	25 de enero del 2012
10	Publicación de cuadro de méritos en cada UGEL/Municipalidad	27 de enero del 2012
11	Adjudicación de plazas	Del 30 de enero al 15 de febrero del 2012
12	Emisión de resoluciones e ingreso a planillas de remuneraciones	Del 16 al 21 de febrero del 2012
13	Notificación de resoluciones a docentes adjudicados	Del 22 al 24 de febrero del 2012
14	Remisión del informe final de cada UGEL/Municipalidad a la DREL P	28 de febrero del 2012

\* DREL P: Dirección Regional de Educación de Lima Provincias.

Fuente: <<http://www.tudocente.com/comite-de-contratacion-docente-de-la-direccion-regional-de-educacion-de-lima-provincias-publico-cronograma-del-proceso-de-seleccion-y-evaluacion/>>.

Según la Directiva 048-2011-ME/SG-OGA-UPER, aprobada por RJ 4092-2011-ED.

## EJEMPLO 2. CRONOGRAMA DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN DOCENTE 2012-UGEL PACASMAYO

(DIRECTIVA 048-211-ME/SG-OGA-UPER, aprobada por RESOLUCIÓN JEFACTURAL 4092-2011-ED)  
INICIAL-PRIMARIA-SECUNDARIA-CETPRO-EBA-EBE

Actividades	Fechas
Evaluación de expedientes	30 y 31-1-2012 hasta 3-2-2012
Publicación de cuadro preliminar	6-2-2012
Presentación de reclamos	7-2-2012
Absolución de reclamos y	8 y 9-2-2012
Publicación de cuadro final de méritos	10-2-2012
Adjudicación de plazas:	13-2-2012 (Educación Inicial)
	14-2-2012 (Educación Primaria Especial y CETPRO)
	15-2-2012 (Educación Secundaria y EBA)

## EJEMPLO 3. CRONOGRAMA DE CONTRATACIÓN DE DOCENTES 2012-GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA

Descripción	Fechas	Local
Publicación de plazas vacantes	7 de febrero del 2012	Página web de la GREA
Presentación de expedientes	7 al 13 de febrero del 2012 (el día 13 sólo se recibirán expedientes por ser feriado no laborable)	GREA Y UGEL
Aplicación de Prueba Regional	12 de febrero del 2012	Universidad Católica Santa María
Evaluación de expedientes	15 y 16 de febrero del 2012	UGEL
Publicación de resultados por UGELs	17 de febrero del 2012	UGEL
Presentación y absolución de reclamos	17 y 20 de febrero del 2012	UGEL
Publicación de resultados finales	21 de febrero del 2012	UGEL
Adjudicación de plazas por orden de méritos	22 de febrero del 2012	UGEL
Emisión de informes de las UGELs a la GREA	23 de febrero del 2012	UGEL
Resoluciones de adjudicación	Del 23 al 24 de febrero 2012	GREA

Fuente: <http://www.educacionenred.com/Noticia/contrato-docente-2012/?portada=15593>

## EJEMPLO 4. CRONOGRAMA DE CONTRATO DOCENTE 2012-UGEL 04 LIMA METROPOLITANA

(RJ 4092-2011-ED-DIRECTIVA 048-2011-ME/SG-OGA-UPER)

N.º	Actividad	Inicio	Término
01	Convocatoria	19 de diciembre del 2011	1.º de enero del 2012
02	Inscripción	2 de enero del 2012	16 de enero del 2012
03	Publicación de plazas	18 de enero del 2012	18 de enero del 2012
04	Publicación previa de postulantes aptos y atención de reclamos	18 de enero del 2012	18 de enero del 2012
05	Publicación de postulantes aptos	19 de enero del 2012	19 de enero del 2012
06	Aplicación de la prueba única	22 de enero del 2012	22 de enero del 2012
07	Publicación de resultados de la prueba	23 de enero del 2012	23 de enero del 2012
08	Publicación de cuadro de méritos	25 de enero del 2012	25 de enero del 2012
09	Adjudicación de plazas	6 de febrero del 2012	15 de febrero del 2012
10	Emisión de resoluciones directorales de contrato	16 de febrero del 2012	21 de febrero del 2012
11	Remisión de Informe Final a la DRELM*	28 de febrero del 2012	28 de febrero del 2012

\* DRELM: Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana.

### Anexo 2.2 Ejemplos de acreditación nacional y regional en los Estados Unidos de América<sup>45</sup>

El nivel más alto de certificación de maestros en los Estados Unidos de América es la certificación de la Comisión Nacional otorgada por la Comisión Nacional de Estándares Profesionales de la Enseñanza (*National Board of Professional Teaching Standards, NBC*) ([http://www.nbpts.org/about\\_us/](http://www.nbpts.org/about_us/)). Se solicitan al docente varios requisitos para certificarse: (a) armar un portafolio con la planificación de sus clases; presentar

grabaciones en video impartiendo clases, escribir una declaración de su enfoque de enseñanza, contenido de materias o exámenes; (b) es universalmente reconocido como el más alto nivel de certificación de maestros en los EE.UU., y es válido por 10 años; una vez que se obtiene la credencial de la NBC, la mayoría de los estados (gobiernos estatales) otorgan la credencial regional de manera más expedita; y, (c) la mayoría de los estados ofrecen importantes incentivos financieros (incrementos salariales por mérito, los premios por asesoría a los profesores nuevos y jóvenes, etcétera) para obtener su certificado de la NBC.

(Tomado de: [http://www.nbpts.org/become\\_a\\_candidate/assessment\\_process](http://www.nbpts.org/become_a_candidate/assessment_process).)

<sup>45</sup> Contribución de Tim Slade, RTI International, 2012.

## PENNSYLVANIA

Tipo de candidato	Principio/ Enfoque	Detalle	Duración de la certificación
Candidatos fuera del estado	Reciprocidad	El estado donde quiere enseñar el candidato acepta el certificado otorgado en otro estado.	Nivel I: 6 años de servicio (no calendario) para docentes, 3 años para administradores. Nivel II: permanente.
	Recomendación	El docente graduado de un estado diferente presenta una carta de recomendación recibida del decano de la Facultad de Educación de su universidad.	
	Pruebas	El solicitante tiene una puntuación (calificación) por encima de un cierto umbral en el ACTFL (Consejo Americano para la Enseñanza de Lenguas Extranjeras) o exámenes de Praxis requerido por el estado de Pennsylvania.	
Candidatos del estado	Proceso de certificación estándar	<ul style="list-style-type: none"> <li>El solicitante cuenta con el grado de bachiller.</li> <li>Completó un programa educativo de educación aprobado por el estado, incluyendo la supervisión de la experiencia en la enseñanza.</li> <li>Recibió la recomendación de la certificación oficial de su universidad.</li> <li>Pasó las pruebas estatales de certificación y obtuvo un mínimo de calificación de todos sus cursos.</li> <li>Requisitos cumplidos relacionados con la ciudadanía, moral, ética y estado físico/mental.</li> </ul>	

## MICHIGAN

Tipo de candidato	Principio/ Enfoque	Detalle	Duración de la certificación
Dentro del estado	Proceso de certificación estándar	Culminado un programa de formación (capacitación) aprobado.	Certificado provisional (inicial), otorgado después de la graduación; aprobación en un programa educativo de formación de docentes de Michigan, válido para un máximo de 6 años, durante el cual el maestro tiene que completar un curso de posgrado con el fin de convertirlo en el Certificado Profesional de la Educación, el cual tiene una validez de 5 años cada vez que se aprueba.



<i>Tipo de candidato</i>	<i>Principio/ Enfoque</i>	<i>Detalle</i>	<i>Duración de la certificación</i>
Candidatos fuera del estado	Reciprocidad-I	<p>Se emitirá una autorización al profesor de Empleo Temporal, de acuerdo con la Sección 1531, si los candidatos poseen certificado de enseñanza válida de otro estado y han cumplido con todos los requisitos para el certificado provisional de Michigan, con la excepción de pasar el Michigan Test de Certificación de Maestros (MTTC), y haber completado lo siguiente:</p> <p>A. "Solicitud Certificado de Educación de Michigan provisional de profesional para los candidatos que completaron un programa de preparación docente fuera del estado o país".</p> <p>B. Presentación de todos los documentos requeridos con la solicitud: copias de certificado de fuera del (de los) estado(s), expediente universitario con evaluación fuera del país, informes de la experiencia (si procede).</p> <p>C. Pago de la tasa correspondiente.</p>	Autorización temporal de empleo al docente.
	Reciprocidad-II	<p>D. Posee un certificado de enseñanza válido de otro estado (y nunca ha tenido un certificado de enseñanza de Michigan).</p> <p>E. Posee una maestría o un grado más alto obtenido en cualquier momento, o ha completado al menos 18 horas crédito por semestre en un programa planificado después de la emisión de su certificado de enseñanza inicial o de licencia.</p> <p>F. Ha completado 3 años de experiencia en la enseñanza con éxito, después de la emisión de su certificado de enseñanza inicial o licencia, dentro de la validez de su certificado fuera del estado. (Incluir formulario de informe de la experiencia que se entrega con la solicitud.)</p> <p>G. Ha completado requerimiento de crédito de 3 horas-semestre de enseñanza de la lectura de nivel secundario, ó 6 horas-semestre de enseñanza de la lectura del nivel elemental.</p>	Certificado profesional de educación

## CALIFORNIA

<i>Tipo de candidato</i>	<i>Principio/ Enfoque</i>	<i>Detalle</i>	<i>Duración de la certificación</i>
Candidatos del estado	Proceso de certificación estándar	<p>Obtener grado de bachiller de una institución acreditada.</p> <p>Aprobar el CBEST (Prueba de Habilidades Básicas de la Educación de California).</p> <p>Completar un programa de enseñanza y evaluación del desempeño, como parte de programa aprobado para el maestro</p> <p>Aprobar pruebas de conocimiento de contenidos.</p> <p>Aprobar un examen de habilidades en desarrollo del idioma inglés, incluyendo la lectura.</p> <p>Completar un curso sobre la Constitución de los EE.UU./Ciudadanía.</p> <p>Completar un curso sobre conocimientos básicos de informática.</p>	Credencial preliminar por 5 años
		<p>Completa cualquiera de los tres requisitos mencionados abajo, dentro de los 5 años de haber recibido la credencial preliminar de docencia :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Completar un Programa de Inducción General, formación en servicio, proporcionado por el distrito escolar en el que el profesor está trabajando.</li> <li>- Completar un Programa de Educación General (capacitación en servicio) prestado por las principales universidades públicas de California.</li> <li>- Obtener la Certificación Nacional.</li> </ul>	Credencial permanente

Mayor información en: <<http://www.portal.state.pa.us/portal/server.pt?open=514&objID=507102&mode=2>>.





## **PARTE TRES**

***La dotación de materiales  
educativos como proceso esencial  
para mejorar los aprendizajes***

## Introducción

Contar con materiales educativos y con docentes desde el primer día de clases es una prioridad en la agenda del MED. El logro de tales objetivos exige sin embargo enfrentar una cadena de toma de decisiones interminable, complejizada más aún por el contexto descentralizado, en el que es necesario entender la dinámica de las relaciones entre niveles de gobierno y entre gerentes públicos y escuelas públicas. Sin duda, éste es un gran esfuerzo logístico para lograr una cobertura nacional desde el MED e involucrar a las más de 212 UGEL del país.

En lo que concierne a los materiales, se trata de que todos los textos lleguen al conjunto de los estudiantes. No basta para cumplir este propósito con entregar las cajas a las UGEL y recabar las respectivas actas o similares; supone, además, observar el funcionamiento del sistema y el comportamiento de los actores, con el fin de mejorar la fluidez en la circulación de los bienes y de la información.

Una primera limitante a este respecto está relacionada con la lejanía geográfica y la inaccesibilidad de algunas instituciones educativas a las que solo es posible llegar desde la UGEL, luego de varios días de viaje por río y a pie. Son los casos de Macicea e Iparia, que pertenecen a la UGEL Coronel Portillo y a las que llegar toma 10 días. Una segunda limitante es la escasez de recursos físicos y económicos para movilizarse y entregar los materiales. De manera proactiva, la UGEL San Martín tiene un bote propio que le permite realizar las visitas a los lugares más alejados de su jurisdicción.

En el trabajo de campo que realizó el Proyecto SUMA durante el desarrollo del estudio de inversión por alumno (Alvarado y Llempeén 2011) encontró que las escuelas recibían sus materiales de manera no sistemática; por ejemplo, a algunas se les entregó material

concreto y a otras no; algunas recibieron material de Educación Física, otras no; el reemplazo de los libros no era frecuente o no habían recibido los cuadernos de trabajo, lo que había obligado a los docentes a recurrir a estrategias variadas —como las fotocopias— para suplir ese déficit, o a obtener el financiamiento de los padres de familia o de la comunidad a través de la organización de eventos sociales, o a solicitar donaciones a empresas locales.

El proceso de dotación de materiales es ciertamente complejo; en él intervienen varias instituciones, cuya acción (o inacción) afecta el resultado final: desde el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y sus instituciones descentralizadas —como las Direcciones Regionales de Educación, las Unidades de Gestión Educativa Local y las mismas escuelas—.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) también influyen en la provisión, a través de las reglas presupuestales y de compras y contrataciones. Por otro lado, en su presentación ante la Comisión de Economía del Congreso de la República, el titular del MEF, Luis Castilla, señaló que el Estado, en su búsqueda de mayor eficiencia en el gasto, debe priorizar el trabajo en la mejora de los procesos de compras estatales.<sup>46</sup>

En el ámbito regional, esta priorización tiene mucho sentido, pues en este nivel no solo hay problemas de precios sino también de disponibilidad y selección de proveedores, preparación y ejecución de especificaciones técnicas, por mencionar solo algunos. Estos procesos locales, junto con el manejo de logística y almacén, se traducen en tiempos contados como desperdicio o tiempos muertos en el análisis de procesos que causan las demoras y entregas tardías de los textos y otros materiales educativos y administrativos a la escuela. Hay, evidentemente, una pérdida económica que no tiene cabida en un escenario de recursos públicos escasos<sup>47</sup> y de búsqueda de resultados.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> 11 de agosto del 2011. "Estrategias para cumplir los lineamientos de la administración 2011-2016".

<sup>47</sup> El Ministerio de Educación recibió, en 2012, 15% más de presupuesto del que se le asignó en 2011, comparado con un promedio de crecimiento de 8% en años anteriores. El reto actual de corto plazo es ejecutar los recursos con rapidez, efectividad y equidad.

<sup>48</sup> Como experiencia local identificada como buena práctica gubernamental 2005-2006 por Ciudadanos al Día se menciona a la región Arequipa, cuyas autoridades y equipo técnico cambiaron los procesos de compras y adquisiciones y optaron por un esquema informatizado que permite no solo la disminución de los tiempos sino también mayor transparencia.

Como se comentó en la introducción general del informe, la ministra de Educación, Patricia Salas, impulsó una importante movilización para contar con la disponibilidad completa y oportuna de maestros y materiales educativos para el primer día de clases del 2012.<sup>49</sup> Lo ideal sería que este esfuerzo se institucionalizara y ya no se tuviera que recurrir a apoyos constantes de corto plazo fuera del sector.

En esta parte del estudio se busca identificar los ‘cuellos de botella’ o ‘barreras’ que impiden que las instituciones educativas cuenten con los materiales de manera oportuna y sostenida. Estos obstáculos pueden deberse a una errónea aplicación o interpretación del marco normativo del sector Educación, de los sistemas administrativos, presupuestales y de control nacional, o a las malas prácticas o escasas capacidades de gestión de las organizaciones del sector a nivel nacional y regional.

La hipótesis que explicaría esta situación, mencionada en la parte introductoria del documento, fue que los procesos, los flujos y las reglas de juego institucionales que rigen la dotación de materiales educativos no facilitan que las IIEE cuenten con los insumos necesarios de manera oportuna y sostenible. El eslabón más débil en la secuencia se encuentra en la relación UGEL-escuela, ya que la información que se genera en la IE sirve de base a un proceso frondoso de toma de decisiones avalado por la normatividad. Los procesos se vuelven complejos al momento de la ejecución, lo que obedece a la idiosincrasia e intereses diversos de los involucrados, y se ven afectados por las limitadas capacidades de gestión de las organizaciones. Esto último está unido a la falta de un puente claro que relacione al padre de familia con la escuela para la vigilancia del acceso a los recursos humanos y los materiales educativos.

## A. ENFOQUE Y RUTA DE ANÁLISIS

A diferencia del proceso de contratación docente, la dotación de materiales educativos fue organizada en cuatro fases concatenadas, que se presentan más adelante. Se recopiló información primaria en campo a través de una evaluación rápida con entrevistas en dos regiones bajo el ámbito del Proyecto SUMA, y, además, se procesó información de sistemas públicos como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE), así como de paquetes de seguimiento de implementación y presupuesto como el Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes (SIGMA-MED), vinculado al Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA). Finalmente, se consideró información secundaria como estudios e informes disponibles en el mercado.

Es preciso recalcar que esta versión fue actualizada con los lineamientos de la “Directiva para el desarrollo del año escolar 2012” (RM 0622-2011-ED)<sup>50</sup> y las “Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos” (RM 0045-2012-ED).<sup>51</sup> Sin embargo, se mantiene la información obtenida de directivas y otras normas de años anteriores (básicamente del 2011), que, aunque está actualizada para este año, marca las actividades que los actores ya han adoptado; si no se expresa explícitamente un cambio para el 2012, se mantendrán las actividades y procedimientos anteriores. En ese sentido, los contenidos de las ya citadas directivas 0622 y 0045 son generales en algunos aspectos, y no entran en mayores detalles, como sí lo hacían las de años anteriores.

Antes de continuar con el análisis se presenta el recuadro 3.1, que muestra las diferentes nomenclaturas que uno puede encontrar en los sistemas públicos y que a veces se simplifican bajo el nombre genérico “materiales educativos”.

49 MED. Nota de prensa, 25 de enero del 2012.

50 <<http://www.MINEDU.gob/normatividad/>>.

51 <<http://www.MINEDU.gob/normatividad/>>.

### Recuadro 3.1

#### **Unidad de análisis: Menús de denominaciones de materiales educativos en presupuesto, adquisición, rectoría y monitoreo**

Los sistemas públicos de adquisición, presupuesto o monitoreo manejan diferentes nomenclaturas en torno al “material educativo”; al respecto, la denominación más genérica de este informe incluye material impreso, materiales fungibles y material concreto.

Las diferencias de nomenclatura merecen ser consideradas si se desea hacer monitoreo y comparaciones presupuestales, adquisiciones y de gestión. Los sistemas involucrados son el SIGA-MEF, el SEACE del OSCE, adscrito al MEF, y el SIGMA-Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA), así como el mismo marco normativo y rectoría del MED en el ámbito pedagógico.

Por ejemplo, la Directiva del 2012 clasifica a los materiales por su naturaleza más que por su uso: material impreso, digital, concreto, manipulativo, audiovisual, tecnológico, fungible y no fungible; lo que lo hace más integral. Las directivas de inicio del año escolar del 2011 (MED 2011) delimitaron su tarea de supervisión al siguiente grupo de bienes:

- Textos para estudiantes y cuadernos de trabajo.
- Manuales y guías para docentes de las diferentes áreas curriculares.
- Módulos de material manipulativo.
- Módulos de material audiovisual.
- Módulos de biblioteca.
- Materiales curriculares, entre otros.

Por otro lado, interesados en un grupo de materiales educativos más integral y que incluya fungibles, se requirió el seguimiento de las compras estatales a través del análisis de las bases de datos del OSCE, y revisar los contenidos de los grupos de bienes que incluyan los materiales impresos, material concreto y materiales fungibles. Una anotación importante es que la denominación “útiles de oficina” en el OSCE incluye gran parte de material fungible. Otra denominación en los grupos del OSCE es “material didáctico y material de enseñanza”. (Los anexos 3.1 y 3.2 muestran los grupos considerados para el análisis de procesos de adquisición.)

## **3.1 El circuito general de procesos y flujos**

En esta sección se visualizan las fases del proceso de provisión del servicio educativo vinculado a la dotación de textos y otros materiales de enseñanza. Como se indicó en la metodología, el proceso puede manifestarse también por transferencias de bienes, presupuestal, de dinero (como caja chica) o de información. Las instituciones involucradas son las escuelas, el Gobierno Regional —a través de la Gerencia Regional de Desarrollo Social y el Área de Programación y Presupuesto, la Unidad de Gestión

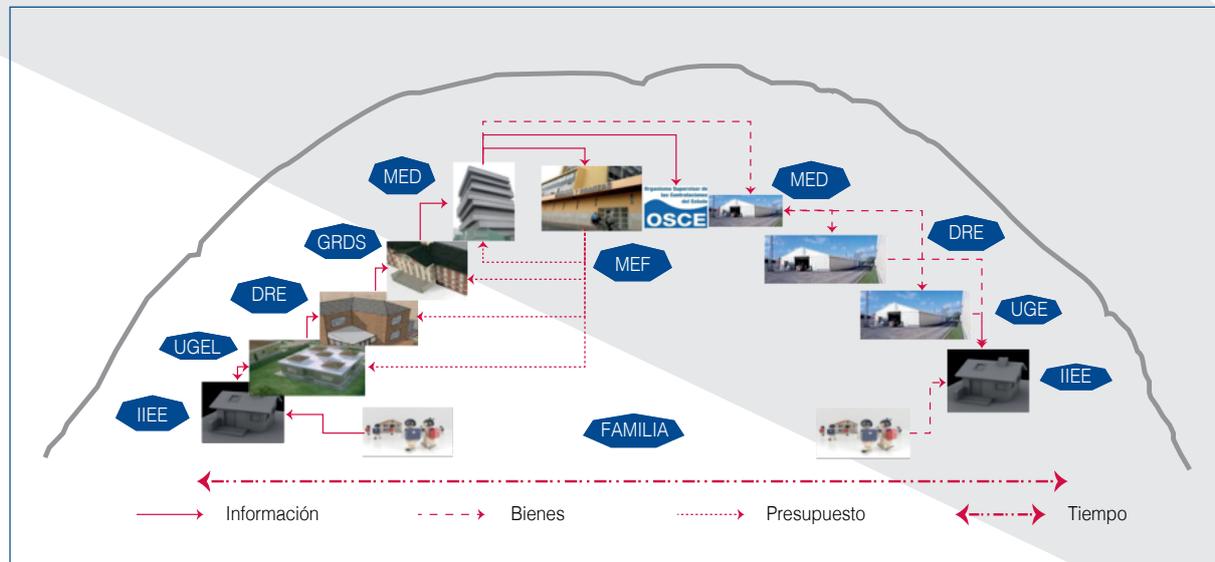
Educativa Local, la Dirección Regional de Educación—; lo son también el Ministerio de Educación, por medio de diferentes oficinas, direcciones o programas, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de Estatales.

Para organizar el informe y simplificar la presentación de la información, en el gráfico 3.1 se ha estructurado la exploración, diagnóstico y análisis. En él se muestra cómo empieza el proceso con la captura de información de la demanda de la institución educativa, en la que se expresan las necesidades de las instituciones; luego, las instituciones de apoyo a la gestión (UGEL y DRE) captan la información

de todas las escuelas de su responsabilidad y la envían al MED; con base en estos datos, éste adquiere los bienes y servicios que se le han pedido, y los empaqueta, transporta y distribuye directamente o a través de un intermediario. El proceso termina donde se inició: en la escuela. Este proceso se complejiza porque las relaciones entre las escuelas no son solo bilaterales con su UGEL, sino que una institución educativa puede relacionarse con más instituciones a la vez por el mismo propósito. El análisis que sigue irá cubriendo las fases del proceso. Con este fin, el circuito ya mencionado se ha dividido en al menos cuatro fases importantes, más el proceso presupuestal, que converge con el de materiales en algún momento. Para graficar esta situación se ha utilizado el modelo “pasando la cordillera”, que ilustra de manera precisa las actividades comprendidas en el citado proceso:

- Primero, subir la cordillera con envío de información sobre la base de la nómina de matrícula. La información llegará al MED y servirá para las diferentes adquisiciones en cualquier momento del año.
- Segundo, en la meseta de la cordillera se lleva a cabo la adquisición de textos y conexos por el MED, y el envío a almacenes centrales. Aquí se interactúa con el SEACE, a través de la fase de compras estatales, y el MEF, por medio del proceso presupuestario.
- Tercero, bajar la cordillera con la distribución de los textos y otros materiales desde el almacén MED a los almacenes regionales de las UGEL o DRE en todo el territorio nacional.
- Se termina de bajar la cordillera con la distribución desde los almacenes descentralizados hasta las instituciones educativas.<sup>52</sup>
- Se ha agregado a las familias como demandantes de un servicio al acercarse a matricular a sus niños, y nuevamente como colaboradores para suplir parte de la oferta de materiales que el sector (nacional y subnacional) no cubrió.

Gráfico 3.1  
**Pasando la cordillera en la dotación de materiales**



Elaboración propia tomando como referencia el modelo de la lectoría de Alfageme (2012).

<sup>52</sup> Este estudio no ha cubierto el proceso de preparación de los contenidos de los materiales educativos debido a ajustes curriculares llevados a cabo por las direcciones de EBR; tampoco cubre el proceso de uso de los materiales en aula. En el primero de ellos se asume como supuesto que los contenidos están listos, y el segundo no es parte del objetivo de este trabajo y ha sido estudiado recientemente por el Banco Interamericano de Desarrollo.

- Proceso concurrente: El proceso presupuestario también se puede esquematizar como subiendo una cordillera: las unidades operativas no ejecutoras tendrán que, primero, gestionar ante la unidad ejecutora los fondos; éstas (DRE, UGEL o las que corresponda), a su vez, deberán enviar la información al MEF, y corresponde a este último aprobar el presupuesto y enviar las autorizaciones debidas de gasto. En el esquema del gráfico 3.2 se ha incorporado la bajada de la cordillera en la parte interior. Aunque es un proceso separado, interactúa con el de dotación de materiales y en la contratación y nombramiento de recursos humanos, como se vio en la segunda parte de este estudio.
- La base de la cordillera representa todo el tiempo acumulado; mientras más pasos hay, más ancha será la base del tiempo. El objetivo es, entonces, no solo velar por la calidad del apoyo de gestión, sino también por su rapidez en servir.

El análisis separa las fases del proceso de dotación de textos escolares del proceso de dotación de materiales fungibles, mayormente regionales o locales.

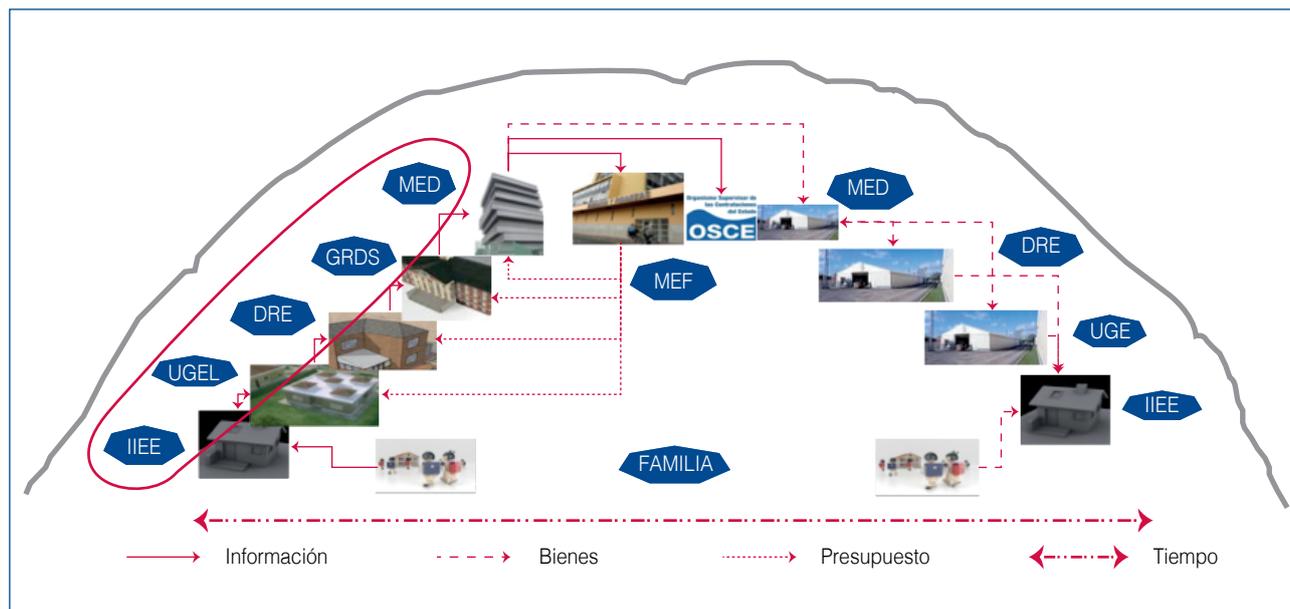
## 3.2 Textos, libros y cuadernos de trabajo del MED

### A. DEMANDA DE NUEVOS TEXTOS

En esta sección se revisan las actividades que captan y procesan la información que se utiliza para fijar la cantidad de ítems que el MED debe comprar y distribuir. Para cubrir la demanda nacional de textos, cuadernos de trabajo y libros, el sistema educativo necesita determinar el nivel de producción a nivel nacional, y la actividad inicial en este sentido consiste en determinar cuántos niños demandarán un texto, cuadernos de trabajo y otros materiales educativos; asimismo, habrá que establecer el número de aulas y secciones por grado. Esto último como referente para determinar la cantidad de materiales asignados por aula y escuela, como bibliotecas, laboratorios o material concreto que los alumnos y alumnas compartirán.

En el diálogo con funcionarios regionales salió a la luz que a pesar de que mandan en todas las ocasiones las últimas estadísticas al nivel central, no se explican por

Gráfico 3.2  
**Información de la demanda para la dotación de materiales**



Elaboración propia tomando como referencia el modelo de la lectoría de Alfageme (2012).

qué se les envía siempre un número menor de textos. Otro problema surgió —refirieron— cuando se crearon escuelas, a lo que se sumó la falta de un procedimiento rápido para cubrir el incremento de libros cuando crece la cobertura de alumnos o por la pérdida o deterioro de los materiales, aspecto que se comentará más adelante. Todo esto llevó a revisar con detenimiento la normativa y la praxis alrededor de la fijación del nivel de ítems que se han de distribuir o comprar.

Aparentemente, habría una diferencia entre la información que se necesita para iniciar las adquisiciones anuales y aquélla que se solicita para distribuir los materiales. En realidad, como la información no es estática, por crecimiento demográfico, graduación de promociones, retiros y movimientos de matrícula, siempre habrá un desfase o divergencia entre la información de matrícula de un año típico y el siguiente. Es solo en este segundo año cuando se distribuyen los materiales comprados con información de meses o años anteriores. En tal virtud, los decisores centrales y regionales deben prever este desencuentro y aminorar estas diferencias. Lo interesante es que la información de matrícula no solo sirve para diseñar y evaluar políticas que aseguran cobertura, sino también para procesos administrativos y logísticos.

Las directivas de distribución de materiales solo se refieren a la entrega de información existente en el momento en que se solicita; pero con una visión de proceso el tema se inicia con un procedimiento ágil de matrícula uno o más años antes. De acuerdo con el marco-guía de la Directiva de Inicio de Año 2011 (MED 2010a), los directores de IIEE eran responsables de proveer toda la información estadística a las DRE y las UGEL,<sup>53</sup> según los plazos establecidos por la Unidad de Estadística Educativa del MED; en el caso de matrícula, las estadísticas se envían en los meses de abril y mayo. Asimismo, la IE organiza y remite a más tardar la tercera semana de enero el cuadro de distribución de secciones y horas de clase. Esta información serviría para estimar los materiales de uso compartidos entre los alumnos de un aula o sección, como el Plan Lector (véase la Directiva MED 2010a: 11 y 28). Si las clases se inician en marzo, la

información de la matrícula de este año servirá para el siguiente, dado que se asume que los libros ya fueron adquiridos y distribuidos para ese año. La información que se genera en la matrícula se torna muy importante al cobrar ésta un valor transaccional, ya que brinda información actualizada para recibir una cantidad exacta de libros idealmente. Esta fase se da una sola vez a principios de año, y su importancia estriba en que es la etapa en la que se fija la demanda para el momento de las compras, que se pueden dar en cualquier momento del año. Para la matrícula se solicita actualmente el documento nacional de identidad-DNI (con opción de regularización en el primer semestre del año escolar). Esta tarea se encuentra en pleno desarrollo, para lo cual se solicita orientar a los padres de modo que puedan hacer los trámites ante los registros civiles de la Municipalidad y en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec); en este caso, como se comenta luego, se ve afectada por procesos externos sobre los cuales la escuela no tiene control (véase Directivas MED 2011, 2012). Tal responsabilidad recae, de acuerdo con las directivas, sobre la IE, las UGEL y las DRE.

Un procedimiento en expansión es el uso obligatorio del SIAGIE a partir de la publicación de la Directiva en las instituciones educativas de Educación Básica y Técnico Productiva para el desarrollo del año escolar 2011 (MED 2010a, VIII).<sup>54</sup> Las IIEE deben emitir las nóminas de matrícula y las fichas únicas de matrícula “dentro de los 45 días posteriores al inicio del año escolar haciendo uso del SIAGIE” (en caso lo manejen), y presentarlas a modo de informe a la UGEL. Asimismo, se agrega que se tiene que remitir una copia de cada una de las nóminas por escrito y con firma del Director. Es preciso tomar nota de que la información se ingresa en una plataforma web, razón por la cual se transmite en tiempo real a aquellas que tienen SIAGIE.<sup>55</sup> La información que se envía por escrito tiene un valor importante, ya que sigue siendo el instrumento de verificación universal hasta que se expanda el uso del SIAGIE. Estas nóminas son, en principio, aprobadas por el Área de Gestión Pedagógica de la UGEL. Para las actas de evaluación también se complementa la información del SIAGIE con los reportes escritos

**53** Por el momento no se consideran los procesos del modelo de municipalización.

**54** MED 2011 e Informe a la UGEL.

**55** El aplicativo informático SIAGIE es un instrumento de carácter oficial que el MED pone a disposición de las IIEE para apoyar la administración de la información relacionada con la matrícula, asistencia y evaluación de estudiantes. Las normas indican que “está disponible en <http://www.MED.gob.pe/intranet/>”.

firmados por el Director y el docente responsable. Según la información recibida, EBR siempre consulta a la Unidad de Estadística los niveles de matrícula para estos fines. La Directiva de Inicio del Año Escolar 2012 no menciona el uso obligatorio del SIAGIE, no obstante lo cual sigue la aplicación de acuerdo con el Plan Operativo Institucional 2012 en un grupo importante de UGEL.

Como ya se mencionó, la información de matrícula está disponible después de iniciado el año escolar, por lo que será utilizada para la distribución de materiales del año en curso o el próximo, y como parámetro para el inicio de la fase de adquisiciones. Es necesario resaltar este tema, ya que la generación de información se convierte en una actividad crítica para el desarrollo de varias otras actividades (por ejemplo, en el caso del Plan Lector, aunque el número exacto de alumnos en las nóminas no es tan importante, sigue siendo un buen referente, como lo es el número de secciones por grado, según lo establecido en la RM 0386-2006-ED y la RVM 0114-2007-ED). El mismo comentario se aplica para el caso de las bibliotecas escolares y bibliotecas de aula (MED 2009: 37 y 41).

Es el nivel central el que tiene la rectoría de la fase de captura de demanda, en tanto las UGEL cuentan con derechos de decisión vinculados a la ejecución, incluyendo la responsabilidad de brindar asistencia técnica a las IIEE de su jurisdicción; además, el MED es el beneficiario y el que puede hacer uso de la información que provee, aunque no necesariamente en la data que produce el SIAGIE. Se ha encontrado que las DRE replican las indicaciones del MED en resoluciones directorales.

Un tema conexo es la planificación y programación del año escolar. Es durante su preparación (MED 2010a: 28), entre diciembre y febrero, cuando se deberían llevar a cabo las actividades de planificación, programación y organización (se refiere al 2011); más específicamente, como resultado de ello debería estar listo el cuadro de distribución de secciones de los diferentes niveles educativos y horas de clase para el caso de secundaria “a más tardar la tercera semana de enero” para su aprobación por la UGEL. Debe indicarse que, de acuerdo con las indicaciones (MED 2010a), los ajustes curriculares en el Proyecto Curricular Institucional (PCI) deberían estar concluidos “a más tardar en el mes de febrero”. Habría que considerar estas fechas en el calendario anual, vinculado también a materiales; si se necesitan materiales específicos para los cambios de currículo, la información tendría que estar disponible para las UGEL mucho antes

del término del año calendario anterior, para facilitar su programación de compras estatales y su incorporación en el Plan Anual de Adquisiciones (PAC). En teoría, ése debería ser el camino; en la realidad, los PAC sufren un sinnúmero de cambios durante el año calendario.

## B. HALLAZGOS EN CAMPO

- Las municipalidades continúan padeciendo de trabas burocráticas para la emisión de las partidas de nacimiento; incluso solicitan pruebas de la matrícula escolar, con lo que se crea un círculo sin fin, toda vez que es justamente la información de la Municipalidad la que servirá para obtener el DNI y avanzar en la mejora de los registros de matrícula.
- Las IIEE refieren —y esto se corroboró en la observación— que no tienen equipos ni Internet en el colegio para hacer uso del SIAGIE, incluso en ciudades pequeñas (ámbito urbano). Las UGEL a veces pagan Internet solo para el aula de innovación, pero no para las labores administrativas. Finalmente, son los padres de familia quienes deben pagarla. Los directores o docentes responsables de la matrícula, con uso o no del SIAGIE, todavía usan nóminas físicas (papel) y las entregan a la UGEL.
- Los docentes que usan el SIAGIE lo utilizan para las notas y la emisión de evaluaciones, pero se niegan a controlar la asistencia con el Sistema y rehúsan digitar la información fuera del colegio y después de sus horas de trabajo. Se necesita trabajar en el cambio de actitud hacia las tecnologías de la información y comunicación (TIC), y asegurar su compromiso como parte crucial del proceso educativo, así como presentar lo que aparentemente es solo administrativo como un eslabón fundamental de los aprendizajes. La falta de equipos y habilidades informáticas agrava la situación.
- Las demoras en el proceso se deben todavía al trabajo manual que se hace solo o como verificación de la información del SIAGIE y la producción de nóminas físicas para la verificación de la UGEL. Si se trabaja con SIAGIE, se está todavía privilegiando el envío de la información al MED como sea, incluyendo viajar a digitar, antes que pensar en un trabajo de matrícula efectivo y breve. Se necesita dar valor de transacción a la entrega de la información, de manera obvia y con incen-

tivos. Por ejemplo, a quienes digitan y envían la información en cierta fecha se les puede dar la garantía de que recibirán sus materiales con un bono, como actualización de la biblioteca, o similares; profesores que registran asistencia podrían ser sujetos de premios para sus investigaciones, etcétera.

- Se verifica una queja constante acerca de que el número de textos que reciben no corresponde a las estadísticas que enviaron o que el incremento de su cobertura no puede ser cubierto con la cantidad de textos recibidos. Para aminorar las diferencias entre lo necesitado, lo comprado y lo distribuido en materia de textos es preciso incorporar un porcentaje adicional que cubra los cambios demográficos y la movilidad de la población. La DRE debe mantener la responsabilidad de administrar este nivel adicional y balancear y cubrir los faltantes, así como administrar los excedentes distribuyendo a las bibliotecas y centros de recursos. Este porcentaje ya fue incorporado en la Resolución Directoral MED- 2011, que guió la distribución de textos de Matemáticas y Comunicaciones del ciclo I. El porcentaje puede fijarse con base en referencias históricas de la demanda insatisfecha. Un análisis de costo-efectividad que compare el costo del porcentaje adicional de libros con el de oportunidad del tiempo dedicado para balancear los excedentes y faltantes, más el transporte desde Lima para cubrir las brechas, daría sustento a una mayor inversión para entregar un porcentaje adicional de libros a las regiones; sin contar el costo irrecuperable de los días que pasarían los niños sin libros.

En el cuadro 3.1 se presenta la lista de actividades organizadas, en lo posible, de manera secuencial. Esta identificación permite diagramar el proceso y, a través del análisis y diálogo con los involucrados, explorar la posibilidad de mejorarlo.<sup>56</sup>

Cuadro 3.1  
**Principales actividades vinculadas a la fase de matrícula\***

Actividades
Institución educativa recibe la documentación pertinente de cada niño y niña.
Llena las nóminas de matrícula y registra los datos en el SIAGIE, en caso manejen este sistema.
Deriva la información a la UGEL-Área de Gestión Pedagógica, máximo, a los 45 días de terminada la matrícula.
Responsable de Gestión Pedagógica revisa y aprueba o no las nóminas. Toma decisión si debe regresar a la institución educativa para correcciones.
UGEL ingresa datos de las nóminas aprobadas al sistema informático del MED-Área de Estadística.
DRE consolida la data y la envía a Educación Básica Regular.
Estadística MED construye censo con nóminas aprobadas.

\* Esta fase se lleva a cabo una sola vez en el año.

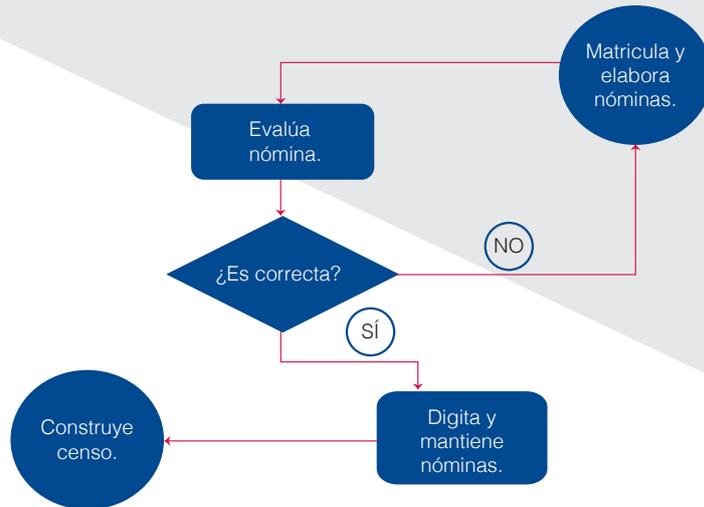
Una vez que cuenta con la información, el MED procederá, en un momento dado, a iniciar un proceso de adquisiciones, que culminará con la entrega de los bienes y servicios de acuerdo con los requerimientos. El proceso de adquisiciones de servicios y bienes para contar con textos y cuadernos de trabajo es complejo, dado el monto por contratar y la naturaleza del servicio que se va a encargar (la impresión de textos, por ejemplo, requiere especificaciones técnicas que exigen la más alta calidad). Dada la compleja naturaleza de las adquisiciones, esta fase se va a presentar en la siguiente parte del estudio. Las actividades señaladas aparecen en el gráfico 3.3.

<sup>56</sup> De acuerdo con el marco conceptual, la mejora puede ser rediseño de procesos, en el cual se logra reducir los pasos y los plazos manteniendo los mismos pasos, o inclusive introducir un nuevo paso, con el fin de cumplir con el objetivo final de contar con los recursos humanos o material educativo en la escuela en el tiempo debido y de manera sostenida.

Gráfico 3.3  
**Captura de información de necesidades y demandas**

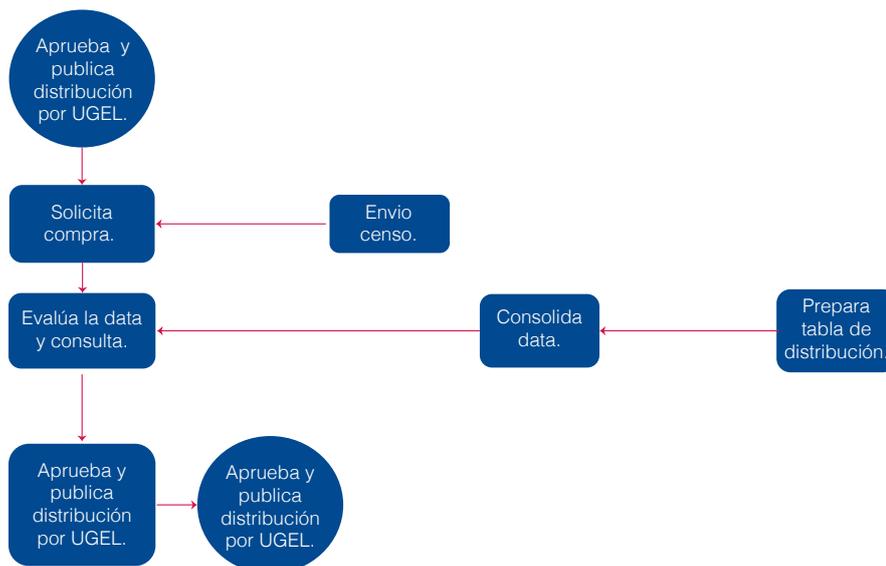
**a. Matrícula**

MED		DRE	UGEL		IE
EBR	Estadística	AGP	AGP	Estadística	Director



**b. Cuando se inicia una compra**

MED			DRE	UGEL		IE
EBR	OGA	Estadística	AGP	AGP	Estadística	Director



Elaboración propia.

### 3.3 Distribución de textos del MED a las regiones

Esta fase se inicia una vez culminada la de compras y adquisiciones (véase la parte 4); el proveedor ha entregado, o está por entregar al almacén del MED, los textos y cuadernos de trabajo, y se aprueban los cuadros de distribución de materiales. En el gráfico 3.4 se ilustra la fase de compras en la meseta de la cordillera. A continuación se hace referencia a las actividades que están en la bajada de la cordillera.

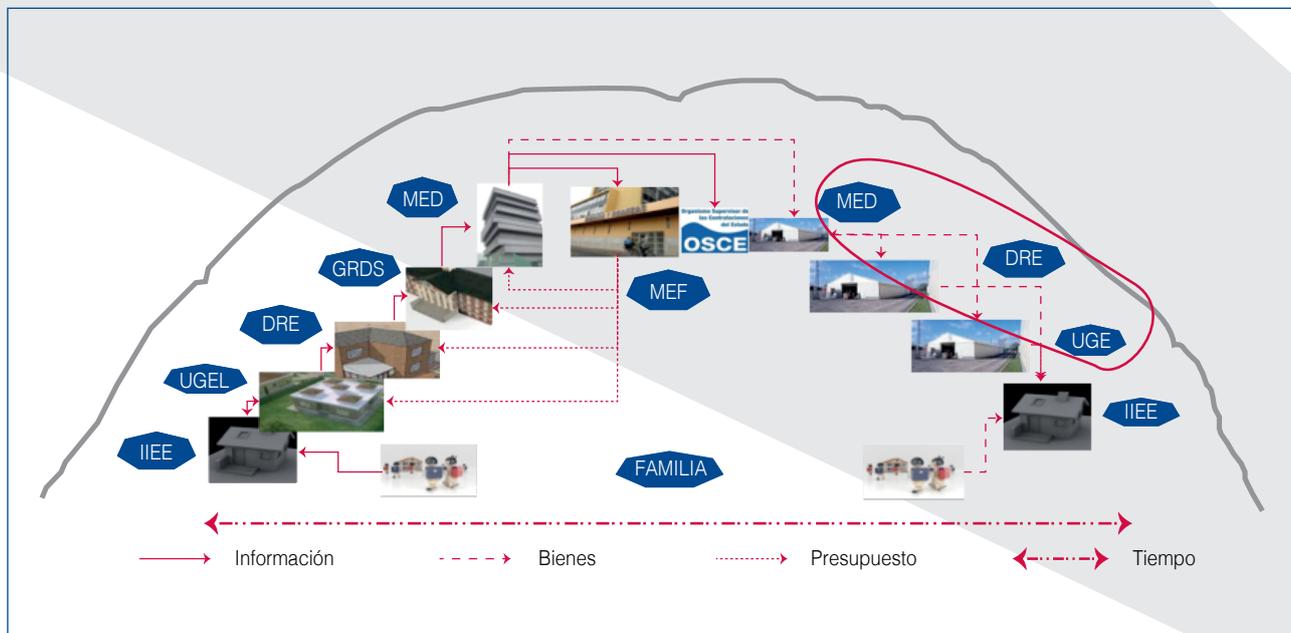
A la letra, se indica:<sup>57</sup> “A partir de la base de datos proporcionada por la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, las direcciones y oficinas [...] que adquieren o elaboran material educativo [...] formulan los cuadros de distribución que detallan la cantidad, características de los [...] materiales, peso y

volumen, así como los usuarios finales [...]” (RM 0045-2012: 5). La referencia del número de ítems por enviar se centra entonces en la información que maneja la Oficina de Estadística, que deberá estar constantemente actualizada. En la sección anterior se comentó la necesidad de apoyar la implementación del sistema SIAGIE. Queda implícito entonces que es la Dirección General de Educación Básica Regular la que regula y hace seguimiento de las salidas y entregas a cada IE de los materiales de las diferentes áreas y programas. En realidad, el proceso se inicia formalmente mucho antes, con la constitución de Comités de Distribución de Materiales Educativos en todos los niveles, desde la IE hasta la DRE.

Esta última deberá tener actualizada la información de los almacenes y enviarla a la OGA en Lima, incluyendo aquella sobre cambios de personal, ubicación, entre otra. Queda eliminada la acción del 2011 en la que

Gráfico 3.4

#### Fase de distribución del MED a las UGEL/DRE en el proceso de dotación de materiales



Elaboración propia tomando como referencia el modelo de la lectoría de Alfamege (2012).

57 En 2011 se señalaba: “[...] la Dirección General de Educación Básica Regular, en coordinación con la Dirección de Nivel correspondiente, aprobará en su oportunidad los Cuadros de Distribución por UGEL del material educativo a distribuirse a las IE públicas. Estos Cuadros serán publicados en la página web del Ministerio de Educación y puestos en conocimiento de las instancias de gestión educativa descentralizadas” (cursivas añadidas).

se indica que los especialistas de estadística de las DRE y las UGEL serán los responsables de elaborar los cuadros de distribución de los materiales educativos para su jurisdicción.<sup>58</sup> En todo caso, la relación de la Unidad de Estadística del MED, mientras no se tenga un sistema en línea a tiempo real, deberá alimentar su base de datos de manera permanente con la información que les envían los estadísticos de la DRE y la UGEL. Esta fase ya se ha comentado antes, vinculada al proceso de matrícula. Anteriormente se entendía que se triangulaba la información disponible en la Unidad de Estadística del MED con la información que preparaban los organismos descentralizados; en todo caso, no estaba muy claro.

EBR prepara las actas de entrega basadas en la información estadística disponible y las envía a almacén para que, junto con los pedidos de comprobantes de salida (Pecosa) y las guías de remisión, se le entreguen al transportista. Aquí se asume que los materiales que van a ser distribuidos ya se encuentran en el almacén y embalados como corresponde. El contratista transporta los materiales con la documentación debida, número de actas de entrega y Pecosa y guías de remisión. Al llegar al destino, deberá descargar las cajas ante los responsables de la UGEL (administrador o jefe de Logística o Almacén). La UGEL puede aceptar y firmar la conformidad de la carga entregada o levantar un acta con las discrepancias. Estas actas se envían luego a OGA y después se paga al transportista, una vez que se compruebe la conformidad. Las actas de entrega preparadas por EBR se quedarán en las UGEL para proceder luego a la distribución de los materiales a las escuelas. Si las UGEL no están de acuerdo con el material que lleva el transportista, se prepara un acta de inconformidad, ya sea porque los libros llegaron en mal estado o en número incompleto. Se envía el acta de inconformidad al MED/OGA/Almacén, pero en los procedimientos no queda claro qué sucede después. ¿Qué deben hacer las UGEL con los libros que llegaron en mal estado: los reciben, los devuelven? En la Directiva del 2012 tampoco se cubre esta área.

Un tema asociado a la distribución de textos de EBR es su repartición a otras áreas como Tutoría y Orientación Educativa. Las DRE y las UGEL son responsables (MED

2010a: 14) de garantizar y supervisar la implementación de la Tutoría y Orientación Educativa en las IIEE de los niveles y modalidades de Educación Básica, de acuerdo con lo dispuesto en la RD 0343-2010-ED. Esto incluye la distribución de los materiales educativos recibidos y la supervisión de su uso por parte de los docentes de las escuelas públicas. De manera similar, se solicita enviar un informe de la distribución a la Dirección de Tutoría y Orientación Educativa (Ditoe) del MED, tanto impreso como digital (no se indica si es la UGEL o la DRE). Se asume que sigue los mismos procedimientos que en los textos de EBR.

La Dirección General de Tecnologías Educativas (Digete) del MED promueve la aplicación de las TIC y dicta las normas necesarias mediante Resolución Directoral (MED 2011a: 18), al igual que la Dirección General de la EBR. Su área de responsabilidad cubre la implementación, desarrollo y sostenibilidad de las Aulas de Innovación Pedagógica (AIP) y de los Centros de Recursos Tecnológicos (CRT) como complemento y ampliación de los alcances del programa “Una Laptop por Niño”; los escenarios cubren no solo las AIP sino también las aulas, bibliotecas y otros espacios. En este sentido, la gestión de la dotación de los textos, guías y complementos se ve asimismo afectada por los procedimientos de logística, por lo que son necesarios procesos estándar para evitar el clientelismo e incrementar la transparencia.

Otra área de importancia y vinculada a la dotación de materiales es la aplicación del Plan Lector (MED 2011a: 37, 41) en los tres niveles de EBR y la implementación de la Biblioteca Escolar y las bibliotecas de aula. Como resulta obvio, promover y “fomentar en los estudiantes el gusto por la lectura, su comprensión y valoración crítica” demanda que las bibliotecas y áreas de lectura de las escuelas tengan los libros. No se ha encontrado normas que den luces sobre los procesos por los cuales las DRE, las UGEL y las IIEE puedan contar con los libros para esta tarea, pero sí se ha hallado disposiciones que identifican a la DRE y la UGEL como responsables del monitoreo de la implementación. En la observación de campo en el 2010 y el 2011 se encontró que los docentes de las escuelas, sobre todo las rurales, al no contar con bibliotecas, utilizan por iniciativa personal diferentes

<sup>58</sup> “La Dirección General de Educación Básica Regular, en coordinación con la Dirección de Nivel correspondiente, aprobará en su oportunidad los Cuadros de Distribución por UGEL del material educativo a distribuirse a las IE públicas. Estos Cuadros serán publicados en la página web del MED” (MED 2011a: 41).

estrategias, como fotocopiar historias y prestarse libros de la Municipalidad por días.<sup>59</sup>

En cuanto a la producción y distribución de materiales EIB, la RM 0045-2009-ED les daba a la DRE y UGEL indicaciones sobre la necesaria coordinación con la Dirección Nacional de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural (Digeibir) para la constitución, fortalecimiento e institucionalización de los equipos regionales de producción de materiales educativos para EIB. No hay indicaciones de la ruta o pasos para la construcción de un proceso. Los equipos regionales mencionados serían los responsables de aprobar los materiales de terceros, sean éstos públicos o privados (MED 2011a: 41). Una peculiaridad identificada es la responsabilidad que se asigna al Director de una IE donde hay estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE), quien debe “garantizar la adaptación de los materiales curriculares a las necesidades educativas especiales” (MED 2011a: 42).

## HALLAZGOS EN CAMPO

- Las capacidades de las UGEL no son homogéneas, por lo que no todas responden de la misma manera a las directivas; por ejemplo, si se considera que este proceso se inicia justamente asegurando el espacio para el almacén, hay que tomar en cuenta que la estructura física y las dimensiones dependen también del tamaño de la comunidad, y de si ésta es urbana, urbano-marginal o rural. Conforme llegan los materiales, las UGEL van alquilando espacios para recibir los bienes y contratando personal de seguridad que se encarga de resguardar estos espacios.
- Un aspecto que merece considerarse es la relación entre los flujos de logística y los presupuestales: no solo las capacidades son iguales; además, su posición como unidades ejecutoras o no ejecutoras las coloca en diferente situación: las primeras llevan ventaja, porque pueden gestionar más rápidamente recursos para almacenar y distribuir los materiales —sin mencionar su posibilidad de adquirir directamente otros materiales educativos (véase la parte I, donde se discute la situación de las UGEL no ejecutoras).
- Aunque el mandar materiales y equipos no es un problema en sí, sí lo es que no se coordine en Lima (dentro del Ministerio) lo que se está enviando de diferentes unidades o programas a las mismas UGEL.
- Asimismo, es un problema que no se den directivas claras respecto de lo que se va a hacer con los bienes ni indicar a las UGEL que los guarden hasta nuevo aviso. Estas decisiones generan un alto costo para las regiones, cuyas actividades vinculadas al almacenamiento no fueron presupuestadas. Aun cuando el local es cedido o compartido (por ejemplo por la Cruz Roja, Indeci, etcétera), tiene un costo de oportunidad; más aún: la UGEL absorbe todo el riesgo de robo y deterioro por razones climáticas.
- Es imprescindible que todos los bienes y equipos se registren en Logística de la DRE o las UGEL y que se evite el clientelismo en el reparto. La información recogida en campo señala que hubo problemas de coordinación en la entrega de los equipos del programa “Una Laptop por Niño”.
- Para graficar lo anterior se presentan dos casos, los de la DRE San Martín y la UGEL Lamas; en ambas se recibieron televisores bajo el Programa de Alfabetización del 2008. Las UGEL han tenido que absorber por lo menos dos años y medio los costos de mantener los equipos embalados y esperar una decisión de qué hacer con ellos, responsabilidad que asumió al firmar los Pecosa. Los casos se están solucionado a través de la donación de los equipos a las DRE o UGEL con el fin de que éstas los distribuyan finalmente a las IIEE; otros casos similares esperan una decisión o indicación.
- Los almacenes recibieron material para el 2012 a mediados del 2011 (PELA); a algunas UGEL les llegó el mensaje de no repartirlos hasta el 2012, mientras otras distribuyeron los textos luego de recibirlos. No funcionaron adecuadamente los canales de comunicación. Se ilustra el caso de la UGEL Coronel Portillo, que absorbe el 80% del alumnado de la región sin ser unidad ejecutora presupuestal. Esta UGEL cuenta con un espacio amplio pero que ya ha sido copado. Ésta es una muestra de

<sup>59</sup> Actualmente (17 de febrero del 2012), el MED se encuentra diseñando un Proyecto de Inversión Pública de 200 millones de soles para el equipamiento de bibliotecas escolares.

Ilustración 3.1  
**Comparación de los espacios de almacenaje**

Almacén de la DRE de San Martín	Almacén de la UGEL de Lamas
	
<p>La DRE recibió 106 televisores y DVD en el 2008; paga alquiler por espacio del almacén que también funciona como archivo, así como por la seguridad. El espacio tiene aproximadamente 120 metros cuadrados. A iniciativa de la DRE se solicitó al Programa Nacional de Movilización para la Alfabetización (Pronama) la donación de los televisores para que estén habilitados para distribuirlos entre las IIEE. Octubre 2011.</p>	<p>Se recibieron 70 TV de 21 pulgadas y 13 generadores de luz. Almacén tiene aproximadamente 40 metros cuadrados y no necesariamente es el área adecuada, porque los materiales y equipos están apilados. Se pagaban 220 soles mensuales y con posibilidades de pagar 300 soles mensuales como costo de oportunidad, sin incluir recursos humanos para la seguridad. Hasta el momento, por inmovilización de los televisores, se ha pagado 30 meses por 220 soles (costo de oportunidad). Aquí no se está cuantificando el costo social perdido por capital no utilizado. Octubre 2011.</p>

Ilustración 3.2  
**Almacén de la UGEL de Coronel Portillo**

	
<p>Local se comparte con la Sociedad Peruana de la Cruz Roja. Octubre 2011.</p>	<p><i>Stock</i> de textos de 2° grado del PELA, laptops XO, material concreto de educación física, entre otros. Octubre 2011.</p>

los diferentes envíos que se hacen desde Lima sin coordinar bien cómo y dónde deben distribuirse. Se cuentan colchonetas de los Pronoei, computadoras del programa “Una Laptop por Niño”, libros de tutoría, libros de Matemática y Comunicación del primer ciclo enviados a mediados del 2011. Según la información recogida para este trabajo, las indicaciones de las diferentes direcciones del MED son mantener los bienes hasta determinar exactamente los beneficiarios o el tiempo de la distribución. El almacén no es muy seguro, y la UGEL corre con todo el riesgo y el total del costo.

- Las directivas señalan a las UGEL como responsables de la distribución de los materiales; las UGEL, por su parte, tienen que reasignar algunas veces su limitado presupuesto para costear el almacenamiento y transporte de los materiales. La directiva del 2012 menciona la necesidad de hacer las provisiones presupuestales, y se espera que la programación mejore si también mejora la predictibilidad del arribo de textos y otros materiales.

Como el volumen de los bienes recibidos no es el mismo, las UGEL no pueden —mejor dicho, no deberían— contratar siempre espacios con iguales dimensiones.

- Las condiciones físicas y técnicas para el manejo logístico son muy limitadas. No se cuenta con computadoras que permitan una gestión ágil y moderna de los bienes en el almacén. La directiva sobre el manejo de materiales 2012 señala que los almacenes deben tener un sistema de registro de entrada y salida. En este sentido, un cambio importante y que hay que considerar es la total implementación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (véase la sección siguiente).

A continuación (cuadro 3.2) se presenta la lista de actividades del proceso revisado organizadas de manera correlativa; así como en la sección anterior, el objetivo consiste en identificar actividades y flujos que tengan posibilidades de mejorarse. Luego, en el gráfico 3.5 se puede visualizar el flujo del proceso.

Cuadro 3.2

### Actividades del proceso de distribución del MED a las UGEL

#### Actividades

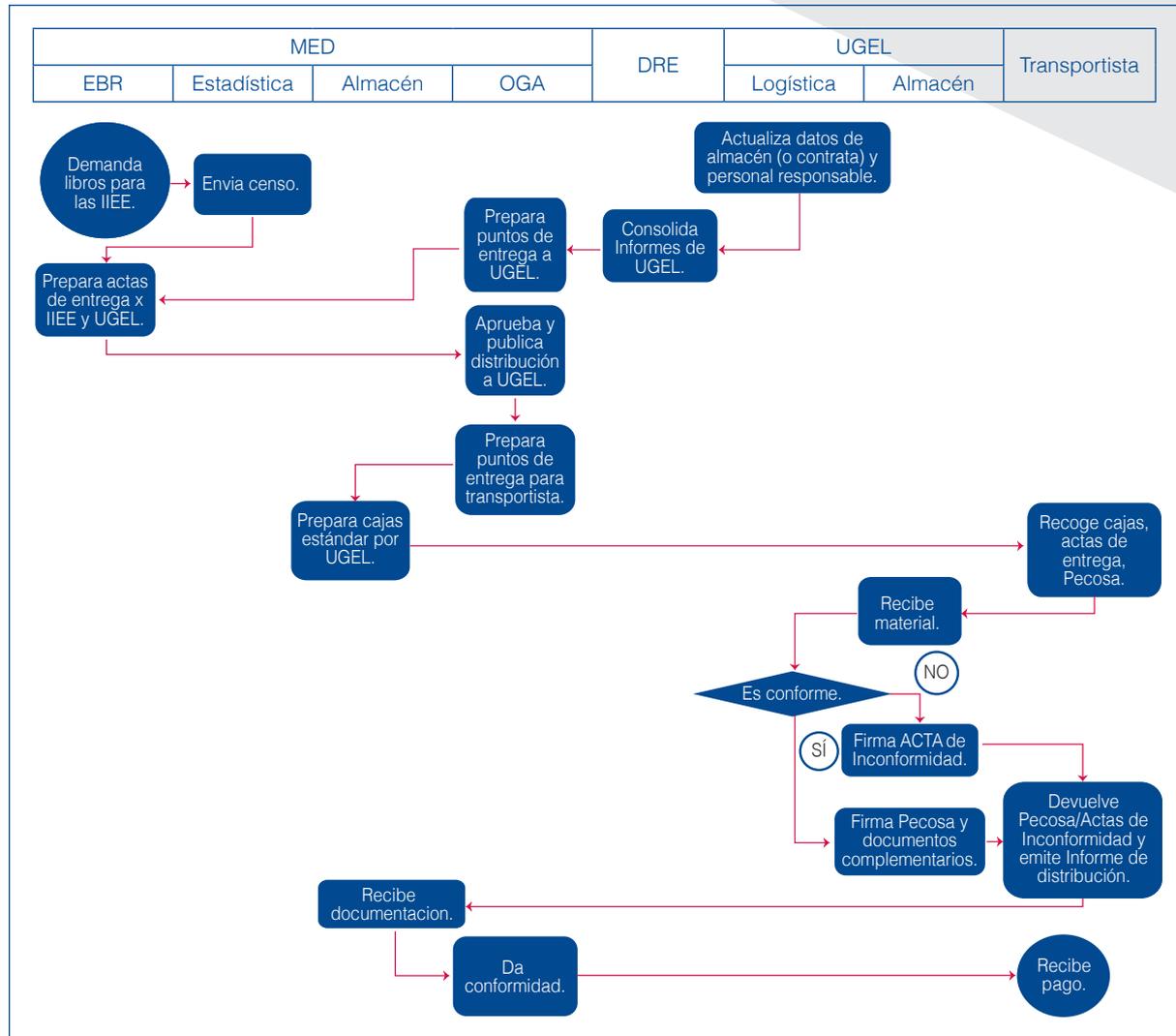
Formación de comités de distribución y recepción de material educativo a nivel regional y local (DRE, UGEL e IIEE).
Habilitación, alquiler de espacios y almacenes en UGEL/DRE.
Se actualiza base de datos de almacenes por la UGEL.
Remitir base de datos actualizada y recopilada en la DRE a almacén de OGA en MED.
Comunicar al MED cambios de personal, ubicación y teléfono de contacto.
UGEL construye base de datos con información disponible de nóminas aprobadas y en base de datos de Unidad de Estadística (y Gestión Pedagógica).
UGEL envía cuadros de distribución a DRE, y luego ésta los manda a la Unidad de Estadística.
La DGEBR, con data de la Unidad de Estadística y a través de sus direcciones de nivel, formula cuadros de distribución por UGEL, listado por IE, Programa No Escolarizado de Educación Inicial, Centro de Recursos Educativos (CRE), así como actas de entrega, que serán proporcionadas por el área usuaria a OGA.
UGEL toma conocimiento de los cuadros de distribución.
OGA realiza o ejecuta contrato de empresa de transporte distribuidora, en caso no lo haya hecho en el encargo de producción e impresión de materiales.
Almacén MED recibe libros y cuadernos de trabajo de proveedores en cajas de tamaño estándar.
Almacén prepara o agrupa cajas estándar para sumar el número de ítems totales por UGEL.
Transportista firma y sella el Pecosa, las guías de remisión y documentos complementarios al salir de Lima.
Transporte de materiales llega a UGEL y transportista se dirige al espacio considerado almacén o depósito.



**Actividades**

Transporte recoge de almacén ítems con los Pecosa, actas de entrega (sobre lacrado) y guías de remisión.
Transportista descarga material y UGEL firma el Pecosa como acto de conformidad, tarea que puede realizar el jefe del Área de Gestión Administrativa, de Abastecimiento o el encargado de almacén.
Toma decisión (sí/no está conforme). Si está conforme, se firma el acta. El Pecosa, las guías de remisión y los documentos complementarios deberán ser devueltos por los transportistas.
Si no está conforme, se firma el Pecosa con anotaciones de la irregularidad y se comunica este hecho, máximo en 48 horas, a la Unidad de Abastecimiento de OGA/MED para los trámites respectivos. No se sabe qué sigue después.
OGA, basado en los Pecosa y en el informe de distribución de la OGA, emitirá conformidad para pago a transportistas.

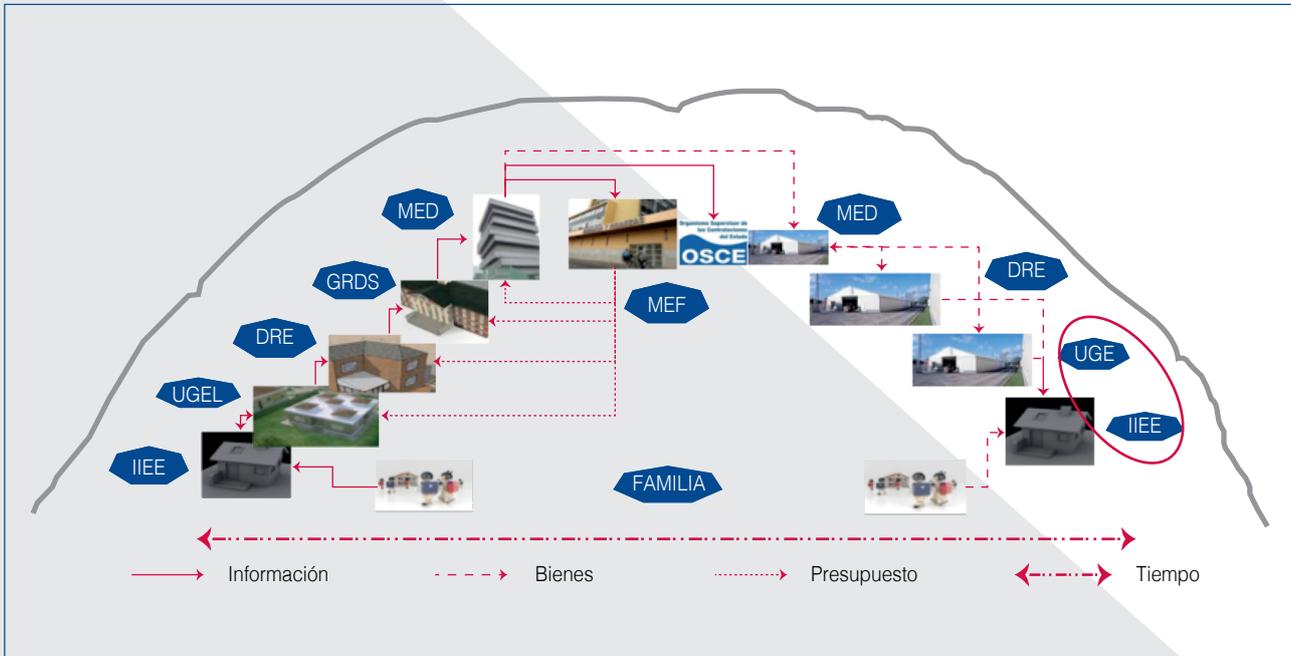
Gráfico 3.5

**Distribución de textos y cuadernos de trabajo del MED hacia las regiones-DRE/UGEL**


Elaboración propia.

Gráfico 3.6

### Fase de distribución de la UGEL a las IIEE en el marco del proceso de dotación de materiales



Elaboración propia tomando como referencia el modelo de la lectoría de Alfageme (2012).

## 3.4 Distribución de las UGEL a las IIEE

Una vez que los materiales llegan al almacén de la DRE o la UGEL, los responsables (administrador, Logística o Almacén) tienen la tarea de embalarlos y agruparlos de acuerdo con la cantidad de alumnos matriculados. El cruce de lo recibido con la data actualizada en la UGEL arrojará si hay excedente o faltante. En teoría, la DRE debería balancear los excedentes y faltantes entre las diversas UGEL.

El Área de Gestión Pedagógica prepara las actas de entrega para cada escuela, mientras que el almacén alista los Pecosa con códigos de las cajas y libros. Si la UGEL no cuenta con el apoyo de equipo informático, el(los) responsable(s) tiene(n) que preparar los Pecosa a mano, lo que demanda numerosas horas de trabajo, aspecto que podría agilizarse (véanse las ilustraciones siguientes).

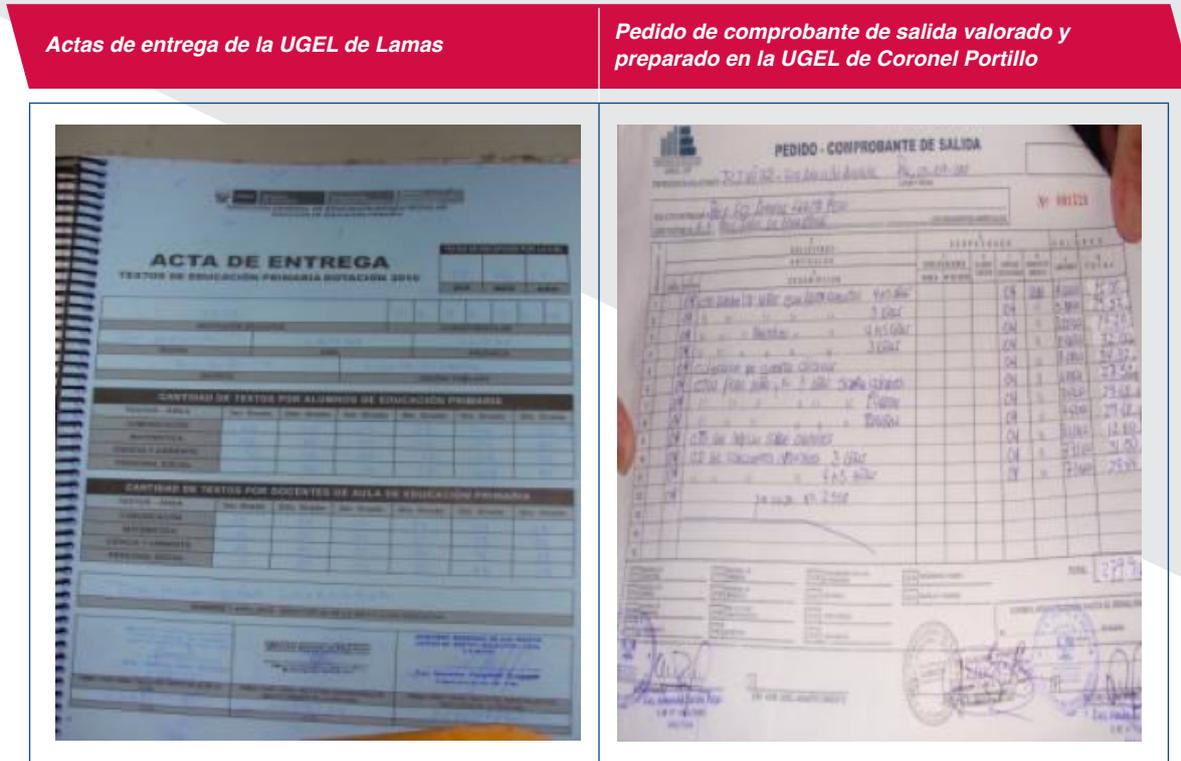
Las DRE/UGEL determinarán el tipo de transporte o si comunican a los directores que deben recoger

personalmente los materiales en los almacenes de la DRE/UGEL.

### HALLAZGOS EN CAMPO

Las UGEL han recibido diferentes mensajes, y las directivas han ido cambiando de acuerdo con la necesidad de preparar los Pecosa para la distribución de la DRE/UGEL hacia la IE. En Lamas se indicó que la última capacitación informó que solo se necesitarían actas de entrega; sin embargo, en Coronel Portillo se señaló que incluso los Pecosa tienen que estar valorizados para cada escuela, lo que requiere sin duda mayor trabajo. Las directivas del 2009 y del 2011 señalan la responsabilidad de los jefes de Almacén o de Abastecimiento de emitir el Pecosa correspondiente conforme a los cuadros de distribución elaborados por el especialista de estadística (véase Directiva, p. 41). La RD 1538-2011-ED, sobre la distribución de los textos de Matemáticas y Comunicación que serían distribuidos en junio del 2011, menciona la necesidad de elaborar los Pecosa sobre todo en aquellas UGEL que cuentan con el Sistema Integrado de Gestión

Ilustración 3.3  
**Documentación utilizada para la distribución de los textos**



Administrativa (SIGA). En 2012 se señala la necesidad de que las DRE/UGEL que reciban materiales cuenten con un sistema de registro de entrada y salida, y los Pecosa son justamente parte del proceso de registro; además, como ya se indicó, la aplicación del SIGA puede ordenar el manejo de los inventarios y acelerar en un momento la entrada y salida de los bienes.<sup>60</sup>

Hasta el momento, los Pecosa generados en el almacén suelen haber sido hechos a mano, incluyendo el cálculo pormenorizado de la valoración de los ítems. Y éste es definitivamente, ya se dijo, un procedimiento que se puede simplificar. Lo mismo sucede con las actas de entrega de materiales, más aún cuando se dan instrucciones por las que esas actas tienen que ser generadas

por cuadruplicado y enviadas a diferentes entidades: EBR, DRE, UGEL.

De acuerdo con los manuales existentes en la web del MEF, el SIGA será usado por unidades ejecutoras, de modo que queda por analizar con funcionarios del MEF el caso de las UGEL que no son UE pero que manejan una parte importante del servicio educativo regional. Una de las ventajas esperadas del SIGA es el módulo de manejo de almacenes, que requerirá contar justamente con los equipos informáticos para la gestión del sistema en el Área de Logística o en el mismo almacén. Asimismo, el sistema tendrá relación (posiblemente *interface*) con el sistema de adquisiciones públicas, independientemente del monto. Como se detalla en

60 <[http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2460%3Amodulo-de-logistica--ml&catid=437&Itemid=100359&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2460%3Amodulo-de-logistica--ml&catid=437&Itemid=100359&lang=es)>.

la sección “Proceso de compras y adquisiciones”, las regiones, por lo general, han estado adquiriendo ítems en la categoría de materiales educativos o útiles de oficina (algunos reconocidos como material fungible) por montos menores a los requeridos para registrarlos en el SEACE, por lo que intentos de monitoreo y seguimiento con data del SEACE para este informe se vieron limitados.

Cumplida la tarea de elaborar la documentación pertinente, la DRE/UGEL distribuirá los materiales de acuerdo con la estrategia desarrollada. Y aunque el espíritu de las directivas y resoluciones directorales reside en que los materiales sean transportados hacia la escuela por la DRE/UGEL, según lo observado, también existen modalidades de recojo por parte de los directores.

Solo en 2007 se menciona el periodo máximo de entrega oportuna del material: 15 días útiles para zonas urbanas marginales y 25 días útiles para zonas rurales. La Directiva del 2012 indica 10 días. Lo cierto es que tales normas no hacen diferencias entre tipos de UGEL —por ubicación, densidad o distancia promedio entre ella y las IIEE, o por número de especialistas de gestión pedagógica, quienes son los responsables de que las IIEE reciban los materiales—. Por ejemplo, el país tiene UGEL en regiones con instituciones educativas en frontera o en zonas amazónicas a las que solo se puede acceder por vía fluvial o aérea. Más aún: si se tiene que ordenar el sistema de ingreso y salida de los paquetes ordenados por escuela del almacén, el tiempo fijado es un reto.

Ilustración 3.4

#### **Aviso comunicando el recojo de materiales a los directores de las escuelas**

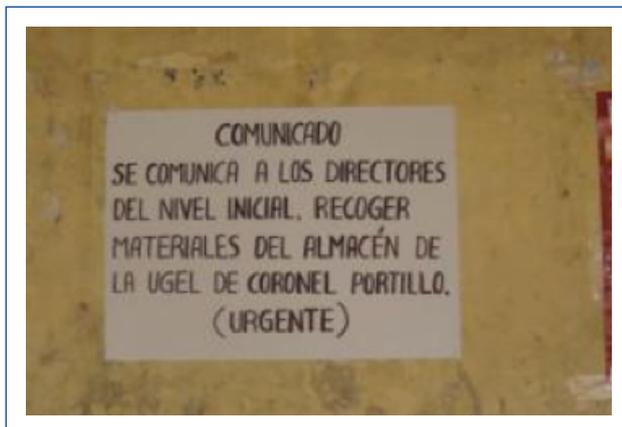


Ilustración 3.5

#### **Estrategia de distribución de materiales en la región Ucayali**



Respondiendo al reto que impone la naturaleza a su territorio, tanto la Gerencia Regional de Desarrollo Social como la UGEL de Coronel Portillo han establecido oficinas zonales y convenios con municipalidades, respectivamente, para facilitar la distribución de los materiales educativos y el control de asistencia de los docentes.

Las UGEL que no son unidades ejecutoras deben tramitar recursos presupuestales de la unidad ejecutora (DRE u otra UGEL) a la cual están adscritas, bien por acceso directo, como si fueran una unidad operativa de la DRE o de otra UGEL-UE, bien a través de financiamiento directo o con encargos presupuestales, para financiar los costos de distribución (el proceso de encargo presupuestal aparece en la parte I del informe). Sea que la DRE/UGEL entregue los materiales educativos en las IIEE, sea que los directores de éstas los recojan en almacén, el Director corroborará que la cantidad de ellos sea la correcta. Si así fuera, firma el acta de entrega y el Pecosa. Si, en cambio, el detecta faltante, puede solicitarlo a la UGEL, y ésta a la DRE. Si no se encuentra excedente en la región, los funcionarios de la DRE/UGEL o los directores de las IIEE pueden venir a Lima y hacer el trámite en el almacén de la capital. No se conoce exactamente este procedimiento, pero los entrevistados refieren que los trámites son tediosos y que no necesariamente atienden a los solicitantes.

Las normas señalan a las DRE y UGEL como responsables de la supervisión de recepción, distribución y conservación de los materiales educativos. Igualmente,

se atribuye a EBR la responsabilidad del monitoreo (de manera aleatoria) de la entrega de materiales. De la otra parte, se indica que la Apafa y los Comités de Aula deben verificar la recepción, distribución y uso cotidiano. En 2007 se indicaba que el Director debía comprobar

la codificación numérica del texto y los cuadernos de trabajo. A continuación se listan las actividades de este proceso y que sirven de fuente para el gráfico de éste. El objetivo es identificar actividades y procedimientos que tengan posibilidad de mejorarse.

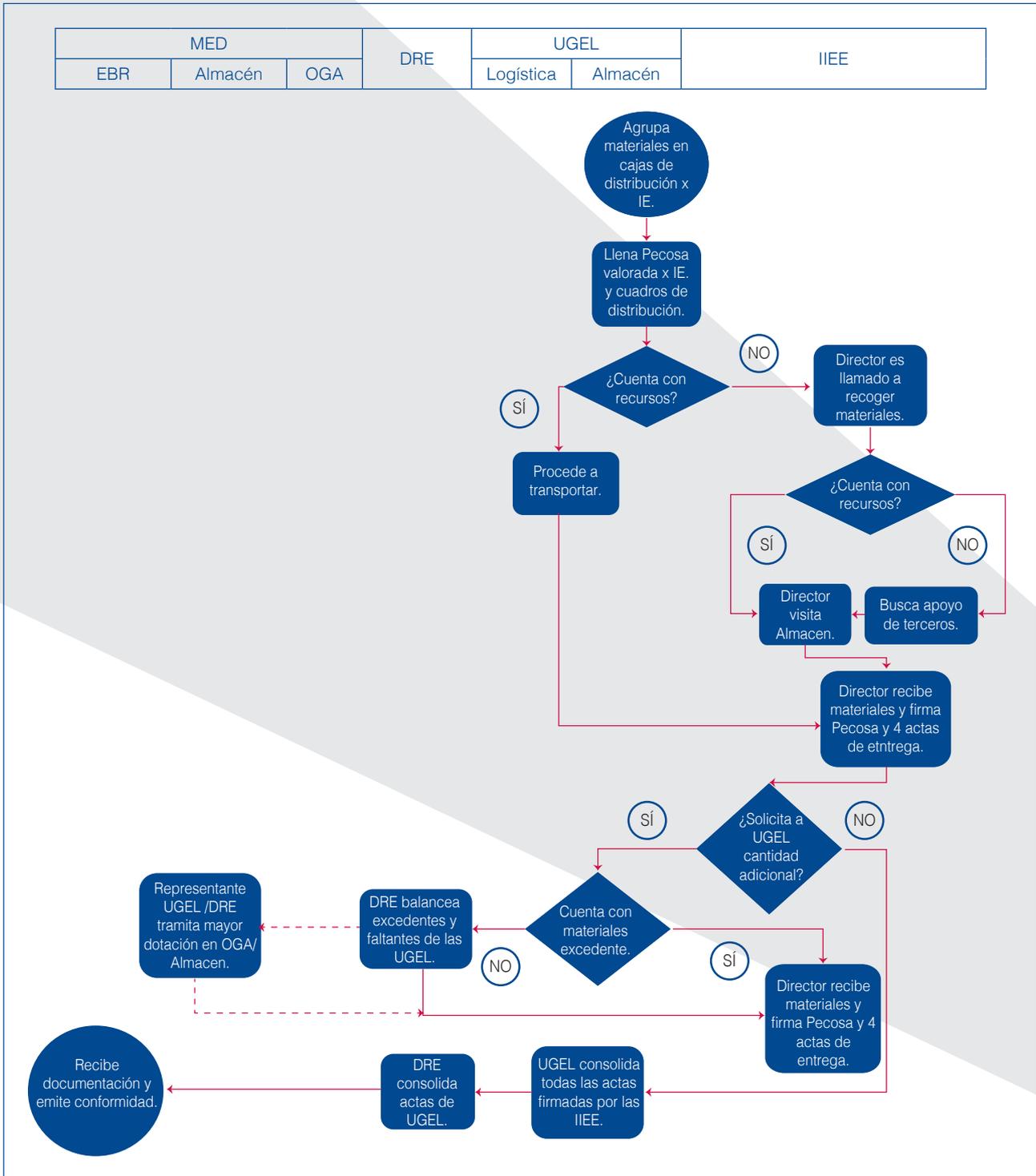
Cuadro 3.3

**Actividades principales del proceso de distribución de la UGEL a las IIEE**

Actividades
EBR consulta información a Unidad Estadística y UGEL prepara tabla de distribución con estadísticas disponibles y envía a EBR-MED (información disponible en nóminas aprobadas y en base de datos de Estadística y Gestión Pedagógica).
Dirección EBR aprueba tabla de distribución de materiales y envía a OGA.
Administración estima número de ítems para comparar con información de EBR aprobada para el año siguiente.
Almacén UGEL arma cajas para IIEE en función de tablas de distribución aprobadas anteriormente en el MED.
Almacén de UGEL llena el Pecosa valorado para cada IE con códigos de las cajas o libros (aparece en el 2009 y vuelve a hacerlo en 2011 para las UGEL con SIGA; no se menciona explícitamente en el 2012).
Se preparan cuadros de distribución con la información del MED (acta de entrega para IIEE) con las características de los materiales.
UGEL decide si envía o no materiales con pedagogos a las escuelas más lejanas y de difícil acceso. Almacén verifica el momento en que se debe distribuir, para inicio 2012.
Decisión puede ser que DRE o UGEL publiquen mensajes para que los directores recojan materiales.
Director de IE se acerca a almacén designado a recogerlos.
Director de IE se contacta con UGEL para obtener materiales adicionales.
UGEL que no son UE han hecho oportunamente trámites de financiamiento con su vínculo UE o solicitado y recibido el encargo presupuestal.
Especialista u otro del área de Gestión Pedagógica entrega materiales y hace firmar el Pecosa y el acta de entrega; y firma por cuadruplicado las actas de entrega. En un plazo máximo de 30 días (notar que aparecen dos versiones, ésta de 30 días y la que sigue). "Se distribuirán conforme se vayan ejecutando las entregas a las IIEE, PRONOEI o CRAE comunicando a la DRE." En el 2007 se indicó que se garantizaría entrega oportuna del material respetando cuadros de distribución para Inicial y Primaria: 15 días para las IIEE urbanas marginales y 25 días útiles para las de zonas urbanas.
Director o Comité de Recepción de la IE firma y detecta faltante o irregularidad. Se levanta acta de observaciones y se envía a UGEL. Transportista lleva actas de entrega y acta de observaciones a UGEL.
Almacén/UGEL entrega, si tiene remanente; de lo contrario, deriva a la DRE o al MED.
UGEL/Almacén recopila las actas de todas las IIEE. Distribuye actas de entrega original a EBR-Lima. Se envía acta (original y copias) a UGEL.
Comité Local (UGEL) debe enviar a la DRE, direcciones y oficinas del MED correspondientes, un informe de distribución, con anexo, excedentes y faltantes. Lo firmarán el director de la UGEL y especialistas (total: 4 firmas). Aplican plan de redistribución con faltantes y excedentes.
UGEL/DRE podría venir a Lima y hacer el trámite en Almacén del MED. No hay claridad al respecto.

Gráfico 3.7

**Distribución de textos y cuadernos de trabajo de la UGEL hacia las IIEE**



Elaboración propia.

### **3.5 Reemplazo de textos escolares**

A pesar de que el marco normativo indica que los libros de textos deben ser reemplazados cada tres años, por deterioro, la práctica muestra que el sistema todavía no funciona. Independientemente del tiempo que el decisor estime conveniente, el sistema de monitoreo es débil, si no inexistente. La directiva de inicio del año 2007 hizo referencia a que, al finalizar el año escolar, el Comité de Aula debería evaluar el estado de los textos y remitir un informe a la UGEL, a la DRE y, finalmente, a la DGEBR. Una subdirectora refirió que le enviaron libros desactualizados, lo que motivó su molestia, ya que los exámenes (se refería a la ECE) vinieron con temas de los nuevos libros.

Ante las consultas a los funcionarios de la UGEL sobre el estado de los textos en las escuelas, ellos dicen desconocerlo. Asimismo, refieren: “Hace dos años me preguntaron sobre el estado de los libros para el Banco de Libros, pero no sabemos qué hicieron con la información” (pedagogo DRE San Martín). “Hace tiempo del MED nos pidieron llenar los datos sobre el estado de los libros; después de eso no sabemos nada” (subdirectora de colegio de Ucayali).

Los textos suelen sufrir un deterioro anticipado por factores ajenos a la manipulación y uso (por efectos climáticos, por ejemplo), merma o pérdida. Los libros no se pueden reemplazar fácilmente. Cuando no los hay, las familias tienen que pagar el fotocopiado o resignarse a que su niño no cuente con el libro. Los directores están prohibidos de incentivar el fotocopiado, pero tampoco hay una respuesta del sector a esta situación. La solución en camino, por lo menos para tener información más actualizada, consiste en explorar la posibilidad de registrar el estado de los textos en el SIAGIE. El Sistema cuenta ya con una posibilidad de registrar el estado de la infraestructura; a lo mismo podría aspirarse en el tema de los textos principales.

### **3.6 Adquisición y distribución de materiales educativos fungibles, manipulativos o concretos**

Los materiales educativos fungibles, manipulativos o concretos son bienes demandados y ofertados de manera menos sistemática que los textos escolares y cuadernos de trabajo enviados por el MED. Estos

materiales pueden llegar a la escuela por un programa específico o como parte de la dotación de materiales comprados con los recursos ordinarios (fuera de un programa) de alguna dependencia del Gobierno Regional vinculada a Educación, o incluso ser provistos por los padres de familia. Asimismo, es posible que las familias organizadas a través de los Centros de Recursos de Aprendizaje preparen materiales educativos “artesanales” con insumos locales, complementando los asignados por el Estado (MED 2011a: 41).

Las complejidades obedecen a varias razones. Una de ellas es que cualquier nivel o institución descentralizada puede ser ofertante de los bienes; por ejemplo, una DRE que es unidad ejecutora puede comprar bienes a nombre de una UGEL no ejecutora y enviar los materiales directamente de su almacén; o una UGEL que es unidad ejecutora puede comprar los bienes requeridos a ella por sus escuelas o por otra UGEL no ejecutora (el esquema no es homogéneo entre las regiones). Más aún: si hay un vacío o las escuelas no son atendidas, se puede dar el caso de que la misma Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional tome la iniciativa de comprar materiales educativos y distribuirlos a las escuelas.

Una escuela o diferentes grupos de escuelas pueden recibir materiales de varios ofertantes, por lo que no es posible descartar la superposición o el abandono de otras IIEE que no reciben nada. No se atiende necesariamente a la demanda del universo de IIEE, y puede darse incluso el caso de entregas focalizadas en algunas regiones. Dentro de la misma institución descentralizada puede haber dos procesos de compra de bienes, dependiendo si pertenecen a un programa como el PELA (para escuelas focalizadas en este programa) y otro regular para el resto de escuelas con recursos ordinarios no asignados a un programa. Dentro de un mismo programa focalizado como el PELA es posible comprar los materiales fungibles y concretos en dos procesos separados. El caso identificado aprovechó el esquema del convenio marco de la OSCE para agilizar el trámite de compra de una parte de materiales. El convenio marco se discute en este trabajo con amplitud en la sección “Compras estatales” como una opción que debe ser considerada.

Se verifica un conocimiento general de los bienes por entregar de acuerdo con el catálogo del MED y menciones fragmentadas en diferentes instrumentos normativos, pero no hay referencias de materiales obligatorios mínimos que deben existir en una escuela. Las regiones y las instituciones descentralizadas visitadas han establecido diversas estrategias para llenar este vacío.

La percepción obtenida durante las entrevistas y observaciones revela la poca valoración de los materiales fungibles en los organismos rectores y ejecutores, lo que contrasta con la alta importancia que manifiestan los directores y docentes en las escuelas. Ejemplo de esto es que no se maneja una referencia metodológica de lo que recibió una escuela para cubrir sus necesidades pedagógicas, ni las brechas; es decir, no hay ninguna captura de las necesidades ni demandas explícitas de la institución educativa. Las observaciones y entrevistas dan a entender que se actúa *ex post*, luego de la presión de la comunidad. A pesar de que la LGE garantiza la gratuidad de la enseñanza, las IIEE pueden acceder a material fungible gracias a la participación de los padres de familia y la Apafa; esta última compra materiales educativos fungibles, de limpieza y aseo, y hasta equipos.

En la Directiva del 2011 el texto es confuso: primero se indica literalmente que la IE pública (2011a: 42) “no podrá obligar a los padres de familia a adquirir textos escolares y cuadernos de trabajo”. Más adelante se señala que las IIEE públicas y privadas: “[d]eberán garantizar que los útiles escolares *que se solicite* a los estudiantes respondan exclusivamente a las necesidades de desarrollo de sus aprendizajes y sean requeridos a los padres de familia para ser utilizados de acuerdo al avance de la programación” (cursivas añadidas).

La revisión presupuestal de ítems vinculados a materiales educativos confirma la poca importancia que se le da en las compras estatales, con gastos mínimos y desiguales entre las UGEL. Otro tema es la transparencia: el registro de la categoría gasto a nivel genérico y específico en el presupuesto es todavía confuso, lo que le resta transparencia y reduce la posibilidad de rendición de cuentas. Así, por ejemplo, en una región como Ucayali se adoptaron diferentes estrategias para cubrir los materiales fungibles, con la participación de tres entidades de manera independiente:

- La Gerencia de Desarrollo Social licitó y armó kits educativos en mochilas para ser distribuidos en IIEE de extrema pobreza, financiados con un proyecto de inversión pública.

- La Dirección Regional de Ucayali, única en la región, además de la sede central del Gobierno Regional, atiende la oferta de materiales fungibles solo a solicitud de la comunidad. Indican “haber comprado tizas y pizarras respondiendo a reclamos de la comunidad, ya que ellos no tienen suficientes recursos” (notas de entrevista).
- La UGEL de Coronel Portillo, que recibe presupuesto por encargo de la UE-DREU, refiere también haber comprado, aunque muy poco, materiales educativos. Pone énfasis en su precariedad, debido a que depende del financiamiento de la DRE. En el caso de San Martín, además de las compras por el programa focalizado PELA, las unidades ejecutoras (DRE o UGEL) compran de manera más sistemática bajo su esquema de unidad de costeo.<sup>61</sup> El marco normativo que rige este esquema está contenido en la Directiva 022-2006-ME/SPE.<sup>62</sup>
- En términos operativos, cada alumno cuenta con un (1) sol asignado por mes; y a cada escuela se le asigna un (1) sol multiplicado por el número de alumnos. De este fondo, manejado por las UGEL, se le descuenta el pago de servicios públicos (agua y luz), la compra de materiales de aseo y limpieza, y la parte mínima restante para materiales educativos fungibles.
- Cada director hace llegar al coordinador la lista de materiales que requiere; a veces prefieren esperar tres meses para tener más fondos. La UGEL concentra los pedidos y hace las compras. No se asegura que la escuela reciba todo lo solicitado y en el tiempo estimado; tampoco es seguro que reciba solo lo que pidió o la calidad esperada: “La APAFA compra estos palos de escoba de metal porque los que nos mandan se rompen” (notas de entrevista, IE en San Martín). La UGEL, luego de comprar por un determinado precio, descuenta del monto las compras del fondo asignado a la escuela. La escuela no interviene en el control de los precios ni en la calidad del bien o servicio.
- La escuela recibe los bienes con su Pecosa valorizado. Este instrumento, puede servir para cotejar los

61 Igual esquema se encontró en Lima ciudad.

62 “Lineamientos generales para la ejecución presupuestaria en los programas de Educación Básica, Técnico Productiva y Superior No Universitaria para el año fiscal 2006”, artículo 6.º: “Los responsables de las Unidades de Costeo desagregarán hasta el nivel de Especifica de Gasto el monto distribuido por el Comité de Gestión Presupuestaria, priorizando el pago de servicios de agua, luz y pago de arbitrios municipales [...] para remitirlo a la Oficina de administración o la que haga sus veces para su ejecución. Asimismo hará llegar una copia de este desagregado al órgano de presupuesto de la Unidad Ejecutora correspondiente”.

precios consignados con los precios de compra por cantidades al por mayor en la UGEL y los precios en el mercado, si es que existiera el proveedor. En todo caso, estos ítems irían registrados en el SIGA una vez que esté totalmente operativo.

- Dado que el calendario de compra no es seguro y se puede comprar por montos menores a 500 soles o a 3 UIT, estos procesos no pasan por el sistema de registro de la OSCE (véase la cuarta parte del informe, sobre compras y adquisiciones).

### 3.7 Monitoreo y acompañamiento

Con respecto al control de estos procesos (MED 2011a: 18, RVM 038-2009-ED), el MED es el responsable de implementar Misiones de Supervisión Pedagógica; aunque no se menciona específicamente la disponibilidad y uso de materiales, las DRE y UGEL aparecen con un rol pasivo. En un esquema descentralizado, los roles y responsabilidades de las regiones y de sus organismos descentralizados deben ser mayores y desarrollarse a través de sus áreas de Gestión Institucional y de Gestión Pedagógica.

Otro vacío identificado es que no existe en todas las regiones un instrumento o canal para que las escuelas alcancen sus demandas a las Unidades de Gestión Local, fuera de la nómina de matrícula. Por ejemplo, mientras que en San Martín se gestiona la unidad de costeo, en Ucayali no se encontró tal manejo. Además, el pedagogo supervisor con rol de acompañante debería contar con un instrumento o vehículo de comunicación que permita capturar las demandas de sus escuelas bajo su responsabilidad en el tema de materiales, a modo de verificación o complemento del SIAGIE.

### Conclusiones

El proceso de dotación de materiales educativos está formado por cuatro fases, cada una con limitaciones que pueden ser superadas para acelerar la entrega de estos materiales desde el Ministerio o instituciones des-

centralizadas hacia las escuelas. La primera fase está vinculada con la captura y procesamiento de información en las escuelas para sustentar el nivel y exactitud de la demanda de textos al MED o material fungible desde la DRE/UGEL. La debilidad actual de esta fase reside en que en las actividades de matrícula los directores siguen utilizando el proceso tradicional de manera paralela al SIAGIE,<sup>63</sup> mientras se expande y mejora su uso, tomando más tiempo de lo necesario.

La segunda fase, una de las más complejas, es la referida a las compras y adquisiciones públicas. La demora en iniciar los procesos de compra en el MED (véase parte 4 del estudio) agrava y dilata el tiempo de su llegada a los almacenes del Ministerio. La tercera fase concierne al transporte del material educativo desde Lima a las UGEL o DRE, y requiere empaque y llenado de documentación múltiple a la salida y llegada y el compromiso de la UGEL de mantener almacenes. La cuarta fase, finalmente, cubre la distribución desde las UGEL hasta las escuelas y requiere un trabajo intenso de reclasificación, empaque y un nuevo llenado de formularios para el nuevo embarque o el recojo de los materiales por el Director. De modo específico:

- Actualmente, el registro del número de alumnos se hace a través del SIAGIE, durante la matrícula y el control de asistencia, y convive con procesos de registro manual. Como el Sistema no ha sido totalmente instalado, no ha significado todavía una reducción de tiempos. Se ha observado duplicidad de acciones por falta de coordinación entre las unidades de estadística y el responsable del SIAGIE. Todavía se realiza una especie de triangulación de información entre la que administra Informática, la que opera el SIAGIE y la que maneja la Oficina de Estadística responsable del Censo Escolar, lo que genera costos innecesarios.
- Otro aspecto que apareció recurrentemente durante las entrevistas fue la no correspondencia entre los libros solicitados y recibidos y la ausencia de una política de reemplazo inmediata o en el corto plazo. No tener los textos significa una pérdida económica y social, ya que una clase dictada sin los materiales correspondientes a un grupo de alumnos sería difícilmente cubierta otra vez por el profesor cuando tales materiales hayan llegado. Es un costo irrecuperable

<sup>63</sup> El estudio agradece a la Unidad de Informática por haberle brindado información sobre las mejoras que se están introduciendo en el SIAGIE para hacerlo más amigable al usuario.

que puede causar el bajo desempeño de los alumnos y su consiguiente retraso.

- Tampoco hay una política para la pérdida o deterioro de los textos; solo aparece un ‘callejón sin salida’ para los padres, docentes y directores, que se tiene que resolver. Hasta ahora los padres de familia cubren los costos del fotocopiado, pues el director y los docentes serían penados por proceder de esa manera, a pesar de que no haya *stock* en la región. Durante las visitas a las escuelas y a las UGEL se verificó que se conoce relativamente bien que los libros se deben reemplazar cada tres años, pero también refieren que eso nunca sucede.
- Las regulaciones uniformes a todas las UGEL, que se dan desde Lima, olvidan las diferencias de tamaño y ubicación y exigen que haya o se alquilen/contraten espacios como almacenes y personal de seguridad. Luego de enviada la carga, la sede central no tiene un instrumento o sistema confiable para verificar si ella llegó a la escuela, quedando toda la responsabilidad en las DRE y las UGEL. Se aprecian situaciones obvias de costos generados por un mal manejo del capital invertido en los espacios y bienes comprados inmovilizados, como los televisores del Programa de Alfabetización o los libros del PELA, que llegaron a mediados del año. Este año escolar puede ser atípico debido a la participación y movilización de varios agentes interesados en que la educación funcione. Lo importante es que este proceso esté institucionalizado dentro del sector y funcione bien, se autorregule e insuma menos tiempo de monitoreo de otros actores de la sociedad civil.
- La distribución de los materiales es una fase costosa, pues está plagada de documentación en papel, originales y copias, que hay que llenar, llevar, firmar y devolver y, luego, guardar en archivos sin saber si se volverá a ver. Parten del punto de embarque de Lima y llegan a los almacenes de la UGEL, cuyos logísticos deben volver a empaquetarlos para enviarlos a las IIEE, lo que demanda preparar otra documentación en papel para mandarlos a la institución educativa.<sup>64</sup> Los costos de oportunidad de las horas-personas que se dedican a esta tarea también son altos. Estas demoras llegan a un extremo cuando se tiene que contar el tiempo que debe usar un Director en una tarea de un logístico, cuando tiene que desplazarse a recoger los libros para su escuela o a revisar “códigos numéricos” de todos los textos y cuadernos de trabajo y verificar que se ajusten a la normatividad.
- El rol que otorga la normatividad a la DRE en este campo no es muy claro: aparentemente, estarían balanceando las brechas y excedentes de los materiales que llegan a las UGEL, pero en realidad no cumplen aquí un papel preponderante, a menos que ésta sea la unidad ejecutora que realiza las compras. No tienen ninguna autoridad, ni siquiera para reemplazar los libros deteriorados.
- Además de los textos escolares a cargo de EBR, hay otros insumos de otras direcciones del MED que siguen la misma ruta de distribución, o son enviados directamente a las IIEE sin informar a las autoridades regionales ni a los pedagogos de las UGEL.
- No hay una política clara sobre los materiales fungibles y concretos. Mientras que los textos los compra el MED, aquéllos pueden ser provistos por cualquier nivel gubernamental y dentro de las regiones (gerencias, DRE, UGEL), de modo que no se aprecia un panorama claro que delimite responsabilidades, con lo que puede haber escuelas donde la entrega se duplica y otras que no son atendidas. Aunque existe un catálogo, no hay indicaciones de mínimos u obligatorios. A esto se suma la percepción de lo poco que son valorados los materiales fungibles y concretos. Las directivas no han logrado, hasta ahora, que las entidades descentralizadas consideren al material fungible como primordial para los aprendizajes, de modo que se actúa solo en respuesta a la presión coyuntural y se trabaja con posibles excedentes, luego de pagar los servicios públicos.
- Un vacío notorio es la falta de conexión entre la disponibilidad de capital humano y la disponibilidad de materiales educativos. Es iluso pensar que estos últimos se distribuyen y monitorean sin recursos humanos; aquí cobra mayor relevancia el rol de las Direcciones de Gestión Pedagógica e Institucional. Considérense los casos en los que hay un solo pedagogo-supervisor disponible para realizar esta tarea en 45 o 50 escuelas y apréciense lo inviable de la misión, dada la densidad y dispersión de las escuelas, además de su desorden administrativo.

64 Se han escuchado versiones según las cuales también participan profesionales de otras áreas, dado el nivel de emergencia.

## *A modo de propuesta*

### **NORMALIZACIÓN**

Mientras que en el tema de recursos humanos está relativamente claro el proceso de contratación docente para su nombramiento, en lo que concierne a la dotación de materiales educativos es fundamental la normalización (estandarización) de los procesos considerando las prácticas actuales y el contexto de las GRDS, DRE y UGEL, para áreas urbanas y áreas rurales y amazónicas. Las indicaciones dadas por el MED han variado de año a año, y no se sabe, al estudiar el marco normativo, si, por ejemplo, las actividades no mencionadas en el año actual pero sí hace dos o más años siguen vigentes. A pesar de que la normativa fue reemplazada, los funcionarios la siguen cumpliendo.

La estandarización de procesos y la mayor claridad en las funciones deberían llevar a que las DRE y las UGEL completen un paquete básico de material fungible por alumno (véase Alvarado y Llampén 2011), además de los textos. El marco normativo debería aclarar cuál es el rol de la DRE y de las UGEL, otorgándoles mayor responsabilidad, sobre todo en relación con los materiales fungibles, u otorgar mayor autonomía a las escuelas para que puedan comprar sus propios materiales fungibles, o parte de ellos.

### **MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE PROCESOS**

Dentro del modelaje de la estandarización se recomienda trabajar, hasta donde sea posible, con procesos concurrentes o que lleguen a converger en algún momento, de modo que se pueda compartir algunos procedimientos (actividades) que brindan información o recursos para que se cumplan varios objetivos y evitar duplicidades. Se había mencionado, por ejemplo, cómo el SIAGIE puede brindar información valiosa para la matrícula, asistencia de estudiantes y docentes, evaluaciones y otros. Esta responsabilidad no solo cubre el proceso de generación y administración de las estadísticas con fines de evaluación y generación de políticas educativas, sino que sirve también para gestionar las compras de los recursos para el aprendizaje, como los textos y otros materiales educativos. El SIAGIE tiene una opción de registro del estado de la infraestructura para ser implementada en el futuro. Sería también posible contar con opciones para registrar el estado de los textos. De prosperar la extensión e implantación exitosa del Sistema, es necesario incor-

porar incentivos a su uso y darle un valor transaccional a la información.

Lo cierto es que se necesita invertir en las instituciones descentralizadas y las instituciones educativas para que cuenten con equipamiento informático básico y conexión a Internet (en lo posible) para las actividades administrativas, y no solo para las aulas de innovación tecnológica. En este último caso habría que explorar la posibilidad de utilizar la modalidad portátil para las escuelas rurales o facilitar la captación de la información en aplicativos en las computadoras sin necesidad de contar con Internet; luego se 'subiría' la información a la web y, posteriormente, a las redes educativas, con lo que podría llegar a las municipalidades y a las UGEL o cuando reciben la visita de un acompañante.

Las áreas de compras y adquisiciones, logística y manejo de almacenes tienen que modernizarse con equipos y sistemas de información apropiados que reduzcan la utilización de papel y el registro manual, para lo que habría que contar además, naturalmente, con recursos humanos fortalecidos. Urge rescatar las buenas prácticas regionales en materia de adquisiciones de materiales educativos. Si se observan los casos de buenas prácticas premiados por la organización Ciudadanos al Día se colegirá que muchos de ellos optaron por la mejora continua de sus procesos introduciendo en su administración sistemas de información con soporte informático.

### **REESTRUCTURACIÓN DE PROCESOS LOGÍSTICOS**

En el marco del enfoque de mejora de procesos, se recomienda considerar la opción de contratación de un operador logístico que se encargue de la distribución de los textos y similares desde Lima hasta las mismas escuelas. Éste sería un cambio importante. La responsabilidad de distribución puede negociarse por zonas: prioritarias y críticas, urbanas, urbanas marginales, rurales andinas y amazónicas. El mercado de operadores logísticos (oferta) ha crecido, lo que posibilita la competencia por mejores precios y calidad del servicio. Esta alternativa reemplazaría las fases de distribución del MED a la UGEL y de la UGEL a la escuela.

La opción anterior puede implementarse como piloto para comprobar la optimización del proceso (ahorros en costos monetarios y de oportunidad, así como el incremento de beneficios por el tiempo ganado en la distribución). Se recomienda iniciar esta idea haciendo un breve

ejercicio de costo - efectividad que compare dos o tres modelos como opciones. Como cualquier contrato, los riesgos se controlan con las garantías-fianza otorgadas por la empresa. Así ya no se necesitarían grandes áreas para almacenes a nivel central y regional.

## ANTICIPANDO LOS COSTOS DE TEXTOS FALTANTES, PÉRDIDAS Y DETERIORO

La existencia de *stock* sería una de las posibles soluciones. Superadas las limitaciones de información del número de alumnos por región, distrito y escuela, sería conveniente considerar el envío de un “número adicional” de libros a las regiones. El costo agregado de este margen sería balanceado con el beneficio monetario y no monetario que se derivaría de tener la seguridad de que el 100% de alumnos tendrán su libro desde el primer día de clase y durante todo el año, y ayudaría a las escuelas a no tener que fotocopiarlos.

## DESCENTRALIZACIÓN DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN

Bajo el enfoque de mejora de la calidad continua, una opción alternativa, si no prospera la recomendación de los operadores logísticos o parte de la propuesta, es que las regiones cuenten con las versiones de los textos aprobados por el MED y que, con fondos transferidos o propios, pudieran imprimir y distribuir los libros teniendo como referencia la lista de imprentas calificadas ya anteriormente por el OSCE. Aquí también se recomienda un estudio de costo-efectividad, considerando el costo de los arreglos institucionales para que el sistema funcione. Quedarían pendientes coordinaciones con el OSCE para manejar un sistema que permita ahorrar tiempo y lograr mayor transparencia en la contratación de imprentas; no se descarta una estandarización de las características técnicas de las impresiones que permita precios de referencia comparables. Esta opción también podría solucionar el problema de los textos perdidos o deteriorados y que no se pueden reemplazar fácilmente.

## PRESUPUESTO ASEGURADO

Es imprescindible que las unidades ejecutoras de las regiones, sobre todo las UGEL y las DRE, presupuesten en función del número y las necesidades de los alumnos y de los maestros, fijando un paquete básico de materiales fungibles, así como tomar todas las previsiones para

que los ítems se puedan comprar en los periodos debidos y no solo como respuesta a la presión de los padres de familia. Revisar, donde exista, la unidad de costeo y darle mayor transparencia y efectividad comprando los paquetes mencionados. No descartar la autonomía de las escuelas para la compra de materiales fungibles.

## MATERIALES Y MONITOREO

La dotación de materiales como proceso administrativo no tiene sentido ni efectividad si no va acompañada de procesos pedagógicos con suficiente cantidad de personal especializado en la materia en las UGEL que pueda acompañar y monitorear las actividades de la escuela y el aula y el uso de materiales. El pedagogo de la UGEL es el primer actor externo a la escuela clave para detectar la falta de materiales que deberían haber llegado y dar las alertas respectivas si esto no ha ocurrido. Por lo anterior, es necesario considerar la importancia del fortalecimiento de esta área en las UGEL.

## Anexo 3.1 Clases de bienes afines a materiales educativos según clasificación del organismo de supervisión de compras estatales

- Clase 54.11: Libros y publicaciones especializadas
- Clase 44.36: Empaste y encuadernación: materiales
- Clase 31.70: Enseñanza equipos: repuestos y accesorios
- Clase 31.75: Enseñanza: manuales, material didáctico y útiles
- Clase 44.51: Impresión, reproducción: materiales
- Clase 71.50: Implementos para escritorio en general
- Clase 71.60: Medios para escribir, numerar, sellar y afines
- Clase 54.83: Publicaciones musicales, video y similares
- Clase 54.82: Catálogos, boletines, almanaques y otras publicaciones
- Clase 71.72: Papeles y similares diversos y procesados
- Clase 71.85: Sujetadores para papel y afines
- Clase 71.03: Adhesivos: cintas, indicadores, refuerzos
- Clase 71.06: Archivadores, protectores y portadocumentos
- Clase 74.64: Mobiliario de oficina (estantes)

Clase 14.03: Bienes culturales  
 Clase 71.11: Borradores y correctores  
 Clase 74.08: Cómputo (libros y materiales en CD)  
 Clase 74.22: Equipo de oficina  
 Clase 71.20: Copiadoras: materiales e insumos  
 Clase 71.73: Cartones y cartulinas

## Anexo 3.2 Materiales manipulativos que se entregan a las instituciones públicas, nivel Secundaria

En agosto del 2008, la siguiente información estaba 'colgada' en la web del MED. Se indicaba que el material, organizado en *kits* para diferentes áreas, se enviaba a todas las instituciones educativas de gestión pública de Educación Secundaria en función de su población estudiantil; acompañados de guías de uso y conservación, en las que aparece toda la información sobre las características técnicas de cada uno de los materiales, así como las pautas de seguridad e higiene para su adecuada conservación.

### LA COMPOSICIÓN DE CADA KIT

- **Área de Ciencia, Tecnología y Ambiente**  
*Electricidad y magnetismo:*
  - 5 cajas de electricidad y magnetismo
  - Una guía de uso y conservación
  - Un manual de información teórico básico
  - Un video de capacitación en dos formatos  
*Microscopía:*
  - 5 microscopios con muestras fijas
  - Una guía de uso y conservación
  - Un manual de información teórico básico
  - Un video de capacitación en dos formatos  
*Modelo de torso humano:*
  - Un torso humano
  - Una guía de uso y conservación
  - Un manual de información teórico básico
  - Un video de capacitación en dos formatos  
*Código genético:*
  - Una caja de código genético

- Una guía de uso y conservación
- Un manual de información teórico básico
- Un video de capacitación en dos formatos

- **Área de Matemática**

*Algeplanos:*

- 6 recipientes con algeplanos
- Una guía de uso y conservación

*Calculadoras científicas:*

- 5 calculadoras
- Una guía de uso y conservación
- Un manual de información teórico básico
- Un video de capacitación en dos formatos

- **Área de Educación Física**

*Pelotas de básquet:*

- 5 pelotas
- Un inflador
- Una guía de uso y conservación

*Pelotas de vóley:*

- 5 pelotas
- Un inflador
- Una guía de uso y conservación

*Pelotas de fútbol:*

- 5 pelotas
- Un inflador
- Una guía de uso y conservación

- **Área de Educación por el Arte**

*Guitarra:*

- Una guitarra
- Una guía de uso y conservación

- **Ciencias Sociales**

*Planisferio con Sistema de Proyección de Peters:*

- Un planisferio
- Una guía de uso y conservación

- **Educación para el Trabajo**

*Materiales tecnológicos de control de mecanismos:*

- 5 cajas de material tecnológico
- 5 dispositivos de control
- Una guía de uso y conservación
- Un manual de información teórico básico
- Un video de capacitación en dos formatos

Además:

- 1. **Área de Matemática**

*Kit de materiales*

*Descripción del kit*

Juego de balanzas:

- 3 balanzas de tipo Roberval
- Un juego de 10 pesas
- Una guía de uso y conservación

## 2. Área de Educación Física

*Colchonetas compactas:*

- 2 colchonetas compactas
- Una guía de uso y conservación

*Colchonetas blandas:*

- 2 colchonetas blandas
- Una guía de uso y conservación

*Cronómetro:*

- Un cronómetro
- Una guía de uso y conservación

## 3. Área de Educación por el Arte

*Cajón:*

- 2 cajones
- Una guía de uso y conservación

*Flautas dulces de voz soprano:*

- 4 flautas dulces de voz soprano
- 4 baquetas para limpieza
- Una guía de uso y conservación'

## Anexo 3.3 Áreas visitadas\*

### Entes descentralizados en Educación, región San Martín

Entes	Ámbito	Sede	Condición
Dirección Regional de Educación (DRESM)	Regional	Moyobamba	Ejecutora Apoya a UGEL Moyobamba y UGEL Rioja
UGEL Rioja	Provincia de Rioja	Rioja	Operativa
UGEL Moyobamba	Provincia de Moyobamba	Moyobamba	Operativa
UGEL San Martín	Provincias de San Martín	Tarapoto	Ejecutora Apoya a UGEL Lamas, UGEL El Dorado, UGEL Picota
UGEL Lamas	Provincia de Lamas	Lamas	Operativa
UGEL El Dorado	Provincia de El Dorado	San José de Sisa	Operativa
UGEL Picota	Provincia de Picota	Picota	Operativa
UGEL Mariscal Cáceres	Provincias de Mariscal Cáceres	Juanjuí	Ejecutora Apoya a UGEL Huallaga y UGEL Bellavista
UGEL Bellavista	Provincia de Bellavista	Bellavista	Operativa
UGEL Huallaga	Provincia de Huallaga	Saposoa	Operativa
UGEL Tocache	Provincia de Tocache	Tocache	Ejecutora

\* Áreas sombreadas.

### Entes descentralizados en Educación, región Ucayali

Entes	Ámbito	Condición
Dirección Regional de Educación	Regional	Unidad Ejecutora
UGEL Coronel Portillo	Provincial	Instancia descentralizada
UGEL Padre Abad	Provincial	Instancia descentralizada
UGEL Atalaya	Provincial	Instancia descentralizada
UGEL Purús	Provincial	Instancia descentralizada

\* Áreas sombreadas.





## ***PARTE CUATRO***

***El complejo proceso de compras  
públicas de materiales educativos  
en los niveles central y subnacional***

## Introducción

En la parte tres del informe se revisaron los procesos vinculados a la distribución de los textos y materiales a las instituciones educativas (IIEE) desde Lima y desde las sedes regionales (a través de las UGEL o las DRE). En esta cuarta parte se estudian los procesos de compra de los textos impresos principalmente por el MED, y materiales fungibles por las regiones (gráfico 4.1).

Para comenzar, se hace una explicación general del proceso o fases de compra de materiales por el sector público en general y que se aplica también al sector Educación en particular. Esto último ayuda a realizar un seguimiento más fácil a este proceso normalizado por el Organismo Supervisor de Compras Estatales (OSCE), que exige un sinnúmero de procedimientos que hay que cumplir (véase el glosario en el anexo 4.1).

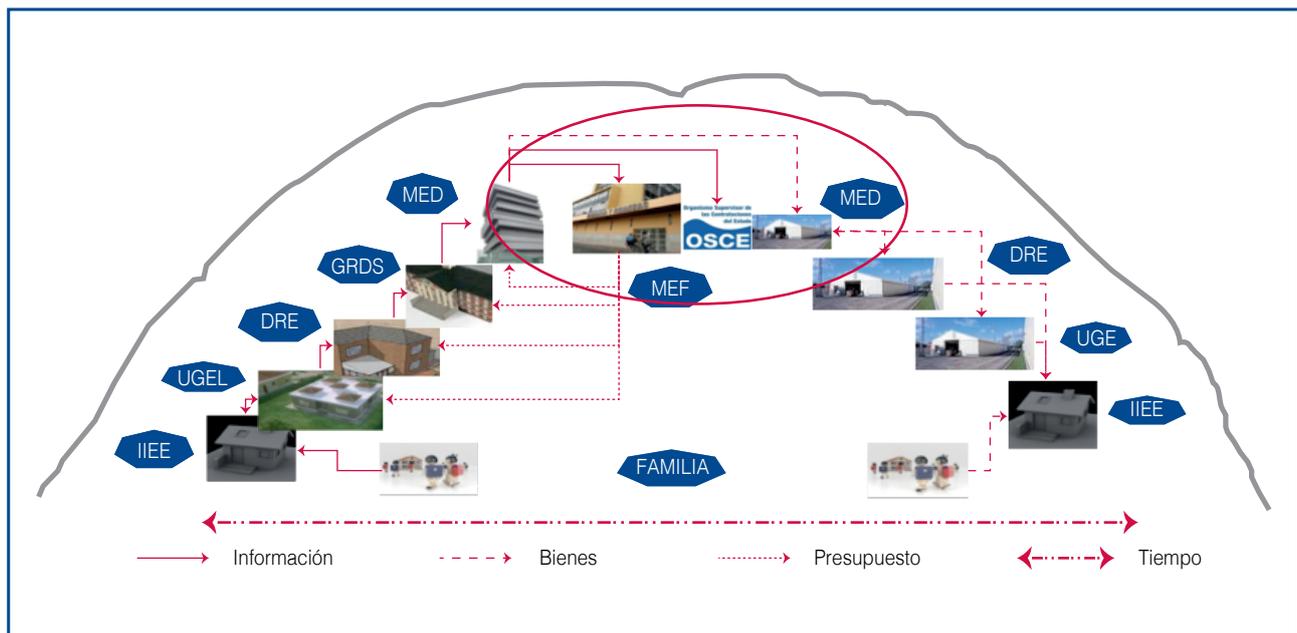
Para el desarrollo de esta parte se han utilizado las siguientes fuentes: disposiciones normativas del OSCE; investigaciones disponibles en el mercado local; base de datos solicitada al OSCE y complementada por el equipo, construida accediendo directamente a informa-

ción de la página web del OSCE y la plataforma del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE); e información de campo recogida en las entrevistas con funcionarios de las DRE y las UGEL en Ucayali y San Martín. Se logró obtener una muestra de los procesos de las unidades ejecutoras del MED y de los gobiernos regionales de San Martín, Ucayali y Ayacucho. Se habla de muestra porque no todos los procesos son registrados y porque las bases de datos fueron construidas en el OSCE por ítems, de modo que no hay seguridad de contar con el universo de los procesos (véase el anexo 4.2).

## 4.1 Regímenes y procesos de contrataciones y adquisiciones públicas contextualizadas para el sector Educación

Esta sección se inicia con una breve descripción de los modelos y opciones de compra de una entidad

Gráfico 4.1  
**Proceso de compras de textos y materiales educativos en el MED**



Elaboración propia tomando como referencia el modelo de la lectoría de Alfageme (2012).

pública como el Ministerio de Educación, las regiones y las instituciones descentralizadas como las DRE y las UGEL, dependientes de las regiones y que son unidades ejecutoras presupuestales. La información aquí contenida es útil para entender y analizar los procedimientos de los procesos y apreciar mejor las dificultades, así como para proponer estrategias de mejora de gestión considerando el marco institucional que rige las compras estatales.

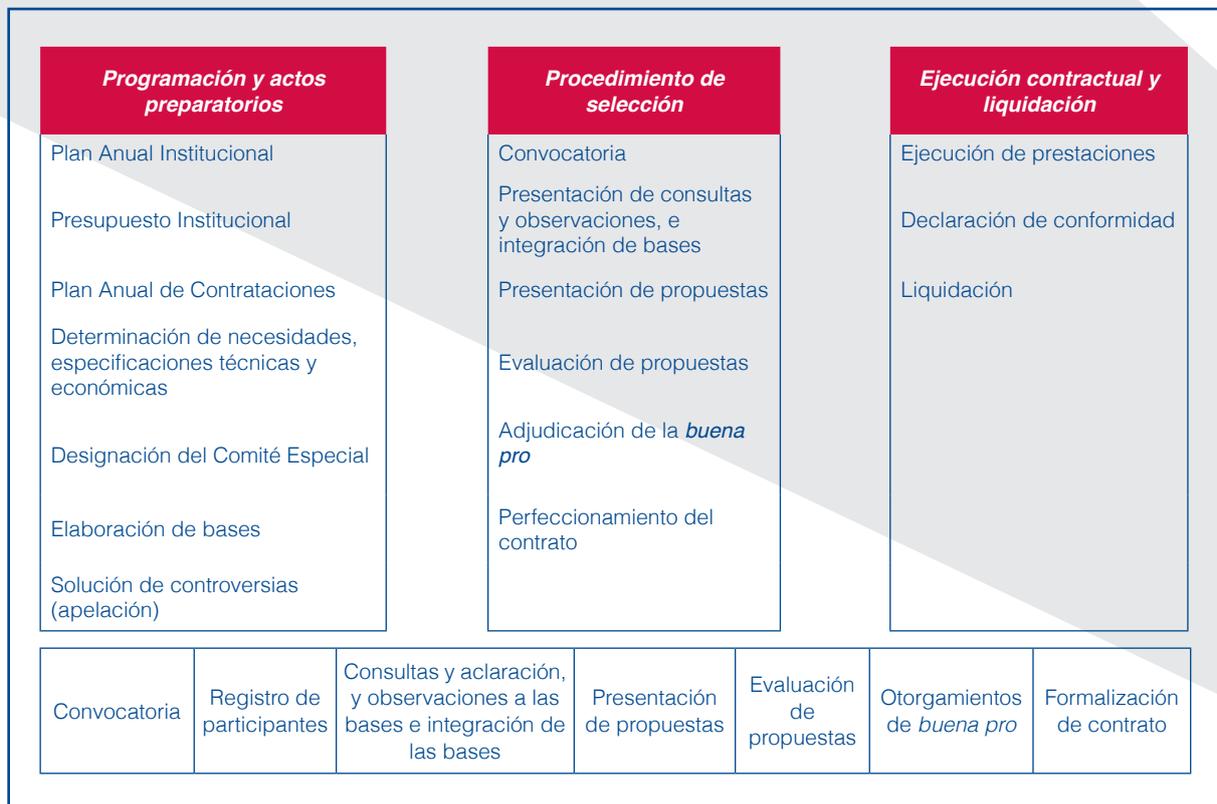
El entorno y los procedimientos crearon un incentivo para el fraccionamiento de las compras y así poder utilizar los procesos simplificados y no tener la necesidad de registrarlos en el sistema electrónico de información, conforme lo disponen las normas. A pesar de que se puede opinar que los procesos son largos y engorrosos, el sistema también prevé modalidades especiales recientes que acortan los tiempos y promueven la transparencia, y que pueden ser utilizados

para facilitar y hacer más expeditos los procesos de compra, como se explica más adelante.

Las compras del Estado se organizan alrededor de tres fases principales: planeamiento y actos preparatorios, proceso de selección, y ejecución contractual. Debe precisarse que es durante la primera fase cuando se decide, a partir del análisis realizado, qué modelo de compra aplicar de acuerdo con el monto y naturaleza del bien o servicio, y no anteriormente, como erróneamente se puede pensar. El gráfico 4.2 muestra las fases del proceso de compras estatales.

Las compras se organizan en dos grupos principales: bajo el régimen clásico o bajo el régimen especial (los modelos se presentan en el cuadro 4.1). En el régimen clásico, las diferencias por montos y la naturaleza del bien o servicio marcan las distintas modalidades que uno debe ejecutar. El esquema y la presentación de

Gráfico 4.2  
**Fases del proceso de compras estatales**



Fuente: OSCE.

Cuadro 4.1

**Regímenes y procesos de selección existentes en el marco institucional al 2011**

Regímenes	Modalidad de selección	Tipos de procesos	Bienes (S/.)	Servicios (S/.)	Obras (S/.)
Contrataciones del Estado  RÉGIMEN CLASICO	Clásico	Licitación pública	= o > de 400.000		> o = a 1'800.000
		Concurso público		= o > de 400.000	
		Adjudicación directa - Pública	< de 400.000 a > de 200.000	< de 400.000 a > de 200.000	< de 1'800.000 o > de 900.000
		Adjudicación directa - Selectiva	= o < de 200.000 o = o > de 40.000	= o < de 200.000 a = o > de 40.000	= o < de 900.000 a = o > de 180.000
		Menor cuantía	< de 40.000 a > de 10.800	< de 40.000 a > de 10.800	< de 180.000 a > de 10.800
REGÍMENES ESPECIALES	Subasta inversa	Presencial			
		Electrónica			
	Convenio marco				
	Exoneraciones				
OTROS REGÍMENES (distintos a la Ley de Contrataciones)  Convenios internacionales					

Fuente: OSCE.

todos los regímenes, procesos y modalidades permiten, luego, apreciar dónde se han concentrado las actividades de compra de las entidades del sector Educación de interés para este estudio. Para comprender el proceso de una o varias compras, a continuación se explica brevemente cada fase, desde la identificación de la necesidad hasta la liquidación del pago del bien o servicio prestado al contratista ganador de la *buena pro*.

**Fase de programación y actos preparatorios:** En esta etapa se prepara la precontratación del bien o

servicio, desde la elaboración del Plan Anual de Compras y Contrataciones; se identifican las necesidades (previa verificación de existencias) de una entidad a lo largo del año (por ejemplo, las direcciones del Ministerio de Educación). Este proceso termina con la elaboración de las bases estandarizadas,<sup>65</sup> que son las reglas del proceso de selección del bien o servicio que se llevará a cabo. La información está a disposición del público y de los potenciales proveedores. Se incluye, además, el resumen ejecutivo<sup>66</sup> de los requerimientos técnicos del bien y servicio que se va a contratar y su cálculo del valor referencial, así como

<sup>65</sup> Contiene plazos, cantidades, características del bien, condiciones del contrato y monto fijado.

<sup>66</sup> Se 'cuelga' en el SEACE con las bases.

el presupuesto certificado y la fecha tentativa de la etapa de convocatoria. Es en este momento cuando se evalúa y decide qué modalidad de selección conviene, en virtud de la naturaleza del bien o servicio por adquirir y del monto del presupuesto involucrado. Así, por ejemplo, como se indica en el cuadro 4.1, a la adquisición de un servicio mayor de 400 mil nuevos soles le corresponde la modalidad de concurso público. Hasta este momento la entidad ha trabajado internamente sin ninguna supervisión del OSCE, excepto posibles consultas.

**Fase de selección:** Esta fase se inicia con la convocatoria de todos los postores y culmina con la adjudicación de la *buena pro*.<sup>67</sup> Aquí se determina qué tipo de proceso se usará, de acuerdo con el Catálogo de Bienes,<sup>68</sup> la ficha técnica,<sup>69</sup> la bolsa de productos<sup>70</sup> y el Catálogo Único de Compras.<sup>71</sup>

**Fase contractual:** En esta etapa se ejecutan las condiciones y acuerdos del contrato efectuado entre la entidad (Ministerio u otros) y el proveedor ganador de la *buena pro*. Este proceso culmina con la liquidación de la prestación ofrecida, previa emisión de conformidad por parte de la unidad usuaria (Educación Básica Regular-EBR, Planeamiento, OGA u otro en el caso del Ministerio) del bien o servicio contratado. Si esto no es cumplido, se ejecutan las penalidades.

Para simplificar la presentación, dada la multiplicidad de opciones de compra, la mayor parte del análisis que sigue se refiere a un proceso de licitación pública clásica, que es la más utilizada en el sector Educación;<sup>72</sup> cuando se aluda a un proceso distinto, se lo mencionará explícitamente.

## 4.2 Fase de programación y actos preparatorios

A continuación se detallan las actividades que se llevan a cabo en esta fase y se identifican algunos 'cuellos de botella'. El Órgano Encargado de las Contrataciones (OEC),<sup>73</sup> representado por el área de Logística de la Oficina General de Administración del MED,<sup>74</sup> procede a elaborar el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones (PAAC), que concentra los requerimientos de cada área del MED; lo mismo sucede en las DRE o UGEL (identificadas también como usuarias) al inicio del año, una vez que haya sido aprobado el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA). También es responsable de realizar modificaciones cada vez que se requiera; en caso de reprogramación de metas o cuando haya una modificación de requerimiento,<sup>75</sup> el titular de Pliego aprueba el PAAC.

En el caso de compras de útiles escolares y libros por parte del MED, el área de Educación Básica Regular es el *área usuaria* que solicita el requerimiento de acuerdo con el Catálogo Nacional de Bienes. El rol de EBR es fundamental: por su especialidad y conocimiento de los bienes, es responsable de elaborar los términos y características técnicas de éstos, para lo cual se puede apoyar en Logística. Asimismo, EBR indica las condiciones y demás especificaciones y presenta su cuadro de necesidades. Antes de que éste se publique, se verifica que no se cuente con existencias en el almacén. En el paso siguiente, el área de Logística aprueba la solicitud de compra. EBR u otra área usuaria deberán formular sus necesidades con la debida anticipación, para cumplir con el calendario escolar.

67 Según el cálculo del puntaje técnico y económico y las bonificaciones obtenidas.

68 Las clasificaciones desde la familia hasta el sub-ítem del bien del Catálogo son preparadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

69 Las clasificaciones de las características técnicas de los bienes son usadas en la modalidad especial subasta inversa.

70 Listado en el SEACE que contiene las fichas técnicas de los bienes susceptibles de ser convocados por subasta inversa.

71 Relación de bienes por proveedores especializados seleccionados para participar en convenio marco.

72 De acuerdo con el OSCE, en los meses de enero a abril del 2011.

73 Se llama así en la terminología del régimen de contrataciones y se refiere a Logística.

74 Debe cumplir con los requisitos de capacitación técnica y experiencia laboral en materia de contrataciones.

75 No es obligatorio incluir las adjudicaciones de menor cuantía no programables.

Una vez que Logística aprueba la solicitud de pedido de compra, EBR u otro usuario comienza a elaborar los requisitos técnicos mínimos, lo que permite la mayor pluralidad de postores. Están exceptuados de esta medida los productos con una marca o características específicas, en cuyo caso se daría un proceso de estandarización<sup>76</sup> que sería aprobado por el titular del Pliego. Lo más recomendable es que se cuente con la mayor cantidad de postores, para vigilar no solo la calidad sino también el nivel de precios.

EBR, en coordinación con el área de Logística, se encarga de definir los términos de referencia, para que, posteriormente, Logística solicite proformas de cotizaciones cuyas fuentes deberán ser dos o más. Estas fuentes pueden ser los mismos proveedores o la base de datos del SEACE. Logística también puede hacer estudios de la estructura de costos de los proveedores. En todos los casos, no deben ser de una antigüedad mayor de 3 meses para obras y 6 meses para bienes y servicios. Con esta información se elabora el estudio de posibilidades de mercado,<sup>77</sup> en el que se calcula el valor referencial,<sup>78</sup> que incluye seguros, transporte, tributos, pruebas, inspecciones y otros costos asociados. El estudio de posibilidades de mercado puede ser el que defina la modalidad de contrataciones.<sup>79</sup>

Logística establece las condiciones de adquisición.<sup>80</sup> Estas bases consideran los términos de referencia y el estudio de posibilidades de mercado desarrollado con anticipación por el área usuaria y Logística. Esta última elabora el presupuesto de compra y solicita al área de Planeamiento y Presupuesto que evalúe la disponibilidad presupuestaria conforme a la programación de compromisos anualizada.<sup>81</sup>

#### Recuadro 4.1 Comité Especial Permanente

El Comité Especial Permanente se designa una vez para los procesos recurrentes, mientras que para los procesos de licitaciones y concursos públicos se constituye cada vez que se lleven a cabo estos procesos, para lo que se conforma el Comité Especial Ad Hoc. En el caso de procesos de selección de adjudicaciones de menor cuantía y adjudicaciones directas selectivas, el Órgano Encargado de Contrataciones (OEC), es decir, el área de Logística, será la encargada de cumplir con las funciones del Comité Especial, que son la elaboración de las bases estandarizadas y de llevar a cabo el proceso de selección.

Si la información indica que no hay suficientes recursos asignados, se debe reasignar el presupuesto (con ajustes internos) o solicitar ampliación con una nota de ampliación de crédito al MEF. Cumplido esto, el titular del Pliego otorga la certificación presupuestaria al área de Logística, acompañada de su meta presupuestal, indicando qué partida de gasto será la fuente de financiamiento, y si este gasto afectará el vigente periodo presupuestal.

Luego de la certificación presupuestaria, el área de Logística compila la información referente para preparar el expediente técnico<sup>82</sup> y elabora el resumen ejecutivo. El titular del Pliego valida la constancia de aprobación del expediente, y puede incluir observacio-

**76** Se refiere a preparar un cuadro de especificaciones con las características particulares de un bien (de una marca específica) como si fueran un estándar. Por ejemplo, si se tiene una impresora de marca "Real", la tinta que se debe usar en esa impresora debe ser de la misma marca; entonces, se prepara un cuadro con las características de la tinta de marca "Real".

**77** Es un estudio de mercado que mira el número de potenciales proveedores regionales o nacionales. Este estudio también podría permitir mejorar las definiciones de las características técnicas, la competencia del mercado, entre otros.

**78** Define el tipo de proceso de selección, los topes de las propuestas, los plazos, observaciones, impugnaciones, el valor de las garantías, entre otros.

**79** Si solo hay un proveedor, la contratación tendrá que ser por exoneración.

**80** Por ejemplo, de cuánto será el valor de garantía, los plazos, criterio de puntaje de calificación, modalidad, las penalidades.

**81** Lineamiento que exige el MEF para que puedan priorizar sus gastos.

**82** El expediente técnico se va construyendo a lo largo del proceso, y es básicamente la acumulación de los documentos principales: el PAAC, el estudio de posibilidades de mercado, la certificación presupuestaria y los requisitos técnicos mínimos. Luego incluirá las bases estandarizadas, el cuadro de resultado con los puntajes, el contrato y el documento de conformidad de recepción del bien.

nes. Luego se designa a los miembros y suplentes del Comité Especial (véase el recuadro 4.1), que elaborarán las bases administrativas estandarizadas<sup>83</sup> con las reglas fijadas por el área usuaria y el área Logística, y que deberán seguir los postores.

El Comité Especial envía el anteproyecto de las bases mencionadas para que el titular del Pliego emita la

resolución de su aprobación; aprobadas las bases, el Comité publica tanto las bases como el resumen ejecutivo en el SEACE. Las actividades identificadas se resumen en el cuadro 4.2; además, se presenta el diagrama de flujos. Ambos permiten identificar el número, la secuencia y los actores involucrados en ella (véanse los gráficos 4.3, 4.4 y 4.5).

Cuadro 4.2

### Identificación de las actividades de la fase de programación y actos preparatorios

<i>Actividades de la fase de programación y los actos preparatorios</i>
Áreas usuarias identifican sus requerimientos y elaboran cuadro de necesidades preliminar.
Áreas usuarias presentan a OGA solicitud de requerimiento técnico, calidad, condiciones y cantidades de bienes y servicios.
Logística, junto al área usuaria, prepara cuadro de necesidades basado en el Catálogo Único de Bienes, Servicio y Obras (Catálogo del MEF).
Oficina General de Administración (OGA)/Almacén verifica existencia. Toma decisión (sí o no comprar).
OGA/Logística envía a proveedores solicitud de cotizaciones o utiliza cotizaciones disponibles en el mercado o históricas.
Proveedores envían y se reciben proformas de cotizaciones.
Logística de OGA recopila información de los usuarios, consolida, valoriza y elabora el anteproyecto de PAAC. En caso ya exista el PAAC, se incorpora nuevo requerimiento.
Logística, con base en los requerimientos, elabora un estudio de posibilidades de mercado (siguiendo las fechas tentativa indicadas en el PAAC), para hallar el valor referencial, y si las características técnicas se pueden mejorar.
Logística pide a programación presupuestal la certificación de disponibilidad.
Programación presupuestal verifica disponibilidad presupuestal.
Logística se ajusta a requerimiento basado en disponibilidad presupuestal, y se reprograman metas.
En caso Logística no pueda modificar las metas, se solicita una nota de modificación presupuestal, siempre y cuando se tenga la priorización de compromiso anualizada (se pueden retirar algunos ítems no priorizados).
Programación presupuestal certifica la disponibilidad presupuestal.
Área usuaria alcanza a Logística los requerimientos técnicos y las cantidades de compra, así como los términos de referencia.
Titular del Pliego designa Comité Ad Hoc no permanente, o se convoca al Comité Especial Permanente para compras de bienes recurrentes.
Comité Especial Ad Hoc no permanente elabora las bases estandarizadas de contratación (reglas de juego). (El Comité Especial Permanente también hace las bases de los bienes recurrentes.)
Se decide si se hace procedimiento clásico o procedimientos especiales o de exoneración por emergencia o desabastecimiento inminente.
El titular del Pliego o de la institución (DRE, UGEL) aprueba las bases, y supervisa el jefe de OGA.
Logística 'cuelga' PAAC en el SEACE.
Logística recopila información para preparar el expediente técnico de contrataciones: estudio de mercado, certificación presupuestaria, cálculo del valor referencial, etcétera.
El titular de la entidad designa al Comité Especial.
Comité Especial prepara bases.
El titular de la entidad aprueba bases.
Comité Especial publica las bases en el SEACE (no es obligatorio en el diario El Peruano), así como resumen ejecutivo del estudio de posibilidades de mercado.

<sup>83</sup> Estandarizada quiere decir que sigue un formato predefinido por el OSCE. Éste la renueva cada año aproximadamente. En ella figuran los requisitos mínimos, los factores de evaluación, los plazos, el sistema de contratación, la modalidad de ejecución, el reajuste de contrato, los adelantos y la subcontratación, si se autoriza; además, las normas relativas al objeto, las penalidades y los documentos solicitados al postor (copia simple de RNP, declaración jurada simple, no impedimento para contratar con el Estado, declaración jurada de requisitos técnicos mínimos, entre otros).

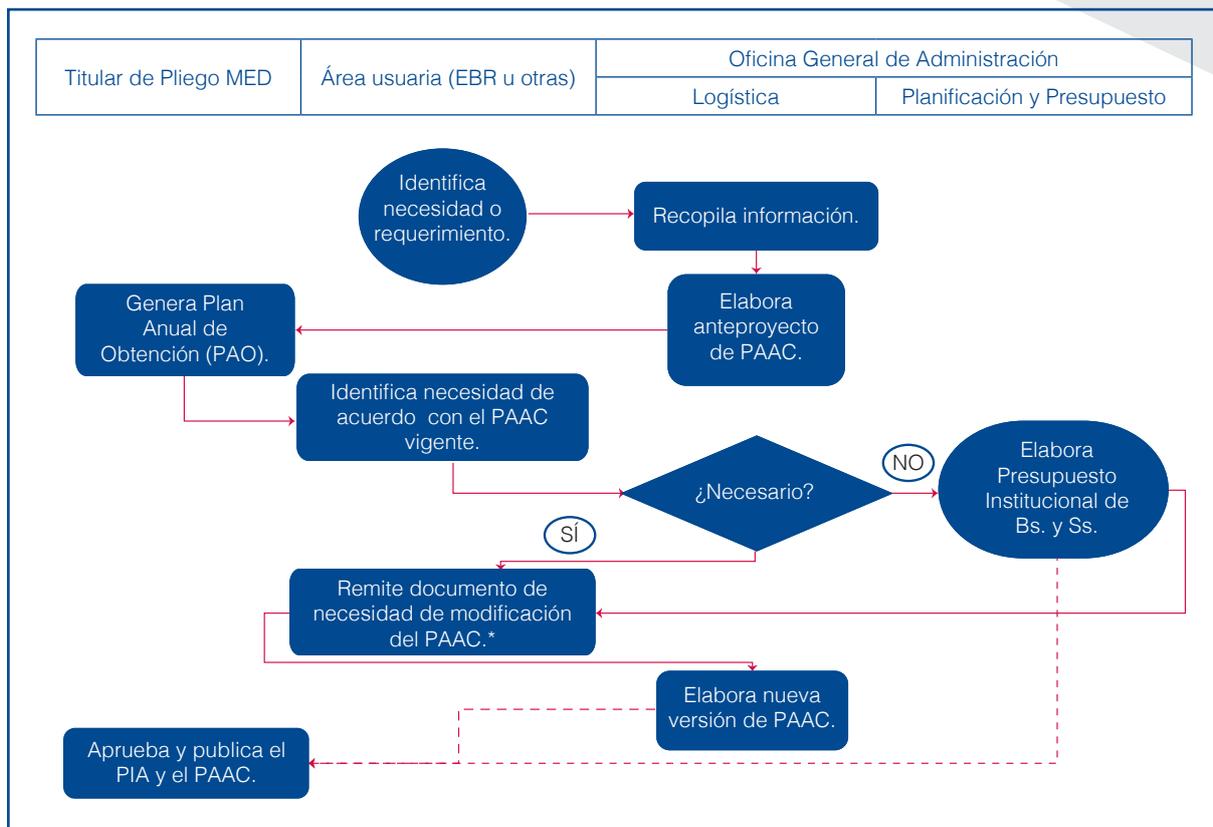
El gráfico 4.3 muestra la elaboración del PAAC al inicio del año o cuando se necesite ajustarlo. Si el PAAC ya existe, el proceso de compra se agiliza; especial mención merece el flujo presupuestal en el gráfico 4.5, dada la importancia de tener identificadas las necesidades con la debida antelación.

### A. DIFICULTADES SURGIDAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN

El cuadro de actividades y el flujo presentados ayudan a seguir el análisis de las dificultades. En ese sentido, los especialistas y técnicos de las entida-

des públicas pueden pasar problemas al seguir los procedimientos para llevar a cabo la fase de planeamiento y programación. Ante la falta de cultura de planeación, los planes anuales de adquisiciones y contrataciones quedan relegados a la condición de mero insumo obligatorio administrativo. Esto se explica por la falta de incentivos o de lineamientos más claros que fijen estándares de buena práctica, como un número máximo de versiones del PAAC. En la revisión de una muestra de los procesos del 2010 y el 2011 en el sector Educación,<sup>84</sup> vinculados a ítems educativos, se han encontrado hasta 27 versiones del Plan de Adquisiciones modificadas a lo largo de un año en el Programa Educación Básica para Todos (en el 2010 se modificó 47 veces).

Gráfico 4.3  
Fase y flujo de actos preparatorio: subfase para actualizar el PAAC

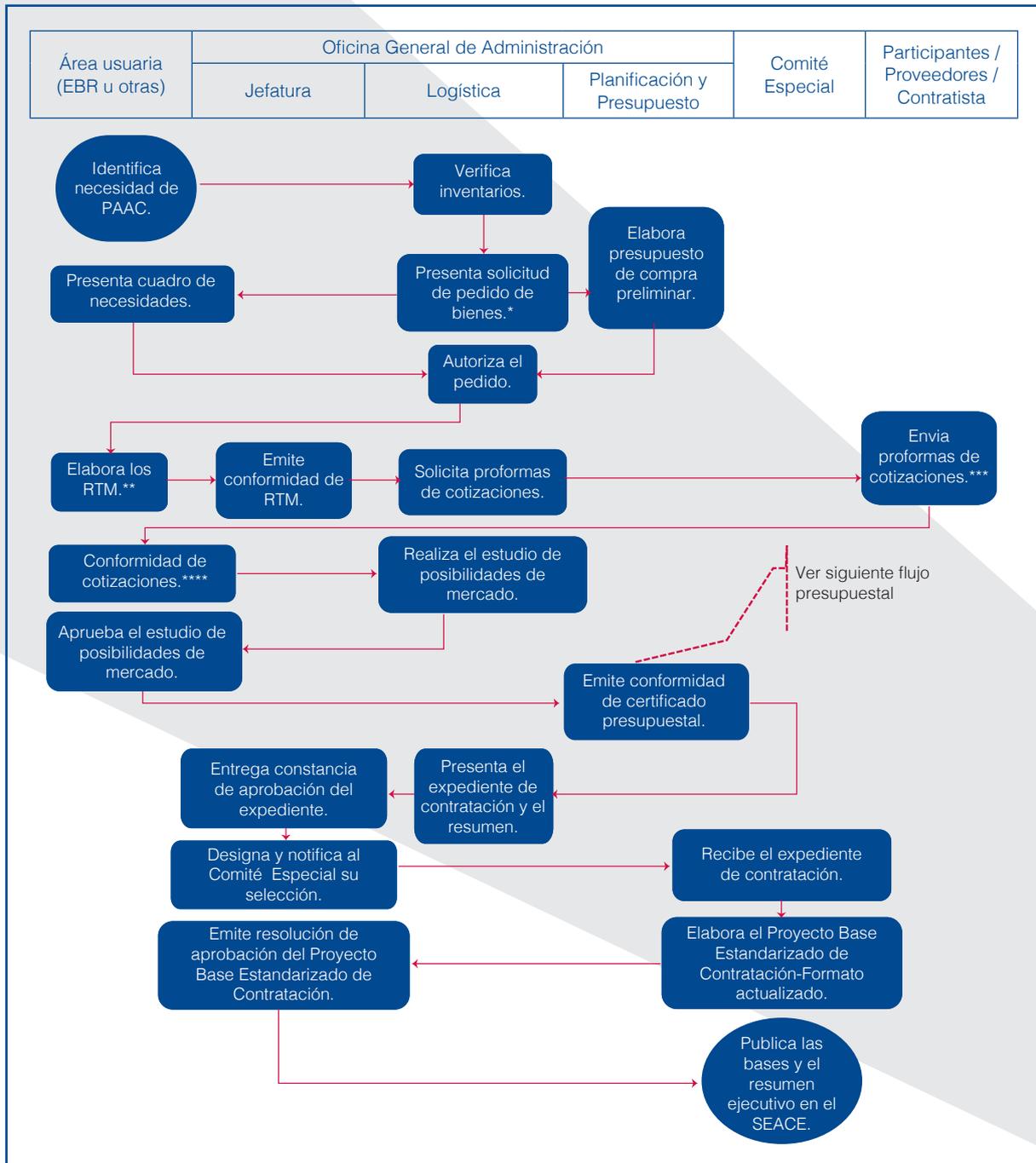


\* Nueva necesidad, calendario consolidado y valoración estimada. Elaboración propia.

84 Se logró obtener una muestra de los procesos de las bases de datos del SEACE, de las unidades ejecutoras del MED y de los gobiernos regionales de San Martín, Ucayali y Ayacucho (véase el anexo 4.2), donde se explican las limitaciones para abarcar el universo.

Gráfico 4.4

**Fase y flujo de actos preparatorios: planeamiento antes de convocatoria**



\* Se asume que no hay stock.

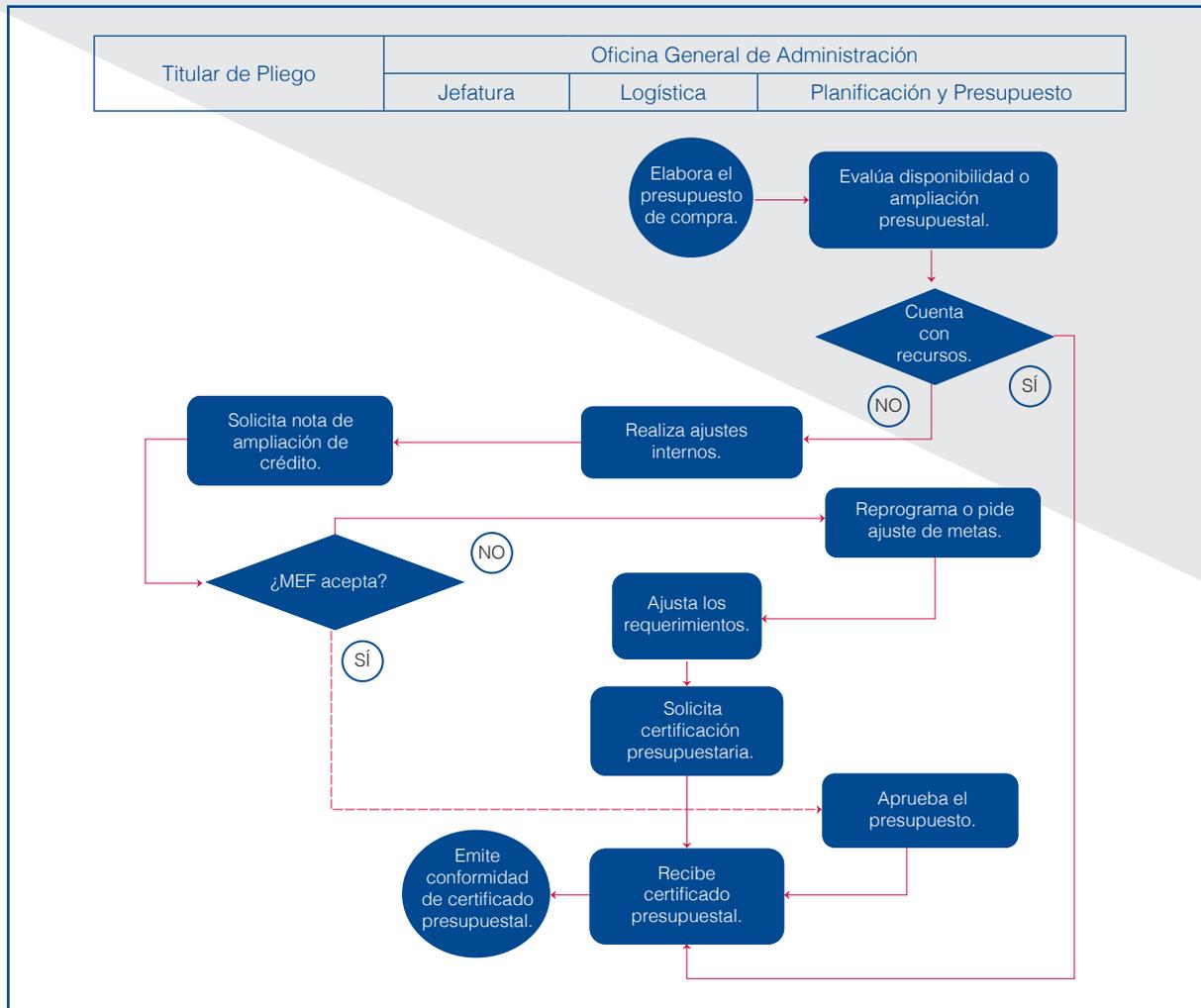
\*\* Con los ajustes o modificaciones.

\*\*\* Puede hacer sugerencias.

\*\*\*\* Puede consultar al proveedor.

Elaboración propia.

Gráfico 4.5  
Subfase presupuestal dentro de planeamiento



\* Nueva necesidad, calendario consolidado y valoración estimada.  
Elaboración propia.

Los incentivos mencionados podrían relacionarse con el nivel de cumplimiento del Plan para que las convocatorias que se realicen por lo menos se aproximen a la planeación anual programada y se eviten así pérdidas de tiempo tratando de obtener mayor presupuesto. Esto es importante para nuestros fines de análisis de los procesos de dotación de materiales, ya que, dadas las limitaciones presupuestales para las contrataciones planificadas en obras, los materiales educativos podrían pasar a un segundo plano, lo que explicaría el comportamiento de las UGEL y las DRE cuando manifiestan que compran los materiales

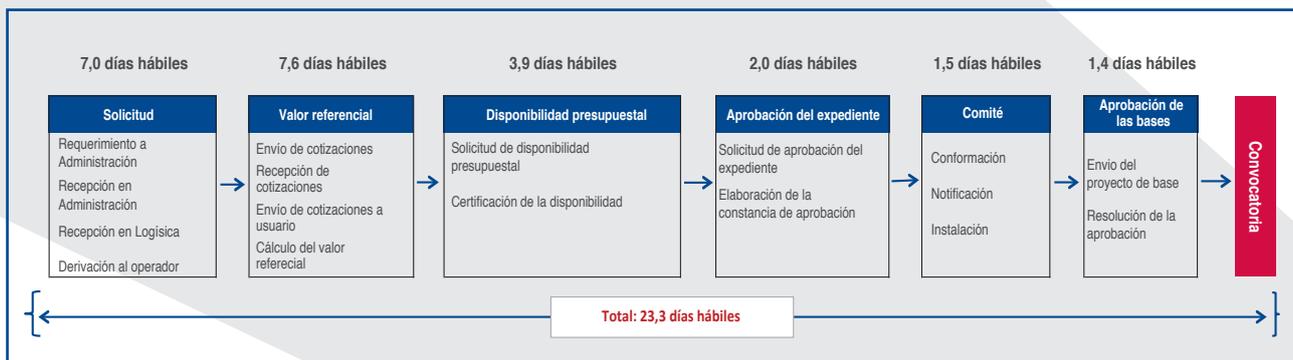
fungibles cuando hay una demanda de urgencia o les ha quedado un remanente de fondos. Otro efecto negativo puede ser la compra de una insuficiente cantidad de materiales, o elegir bajar la calidad de los materiales para que alcancen los pocos recursos que quedan.

Una falencia adicional puede deberse, por una parte, a la falta de práctica del área de Logística para hacer seguimiento y evaluaciones del gasto de contrataciones y adquisiciones, y, por otra, a la ausencia de control de las direcciones o jefaturas del monto y calidad

del gasto para evitar fugas de recursos. En tal virtud, una posibilidad sana es que el área de Pedagogía mantenga una relación más estrecha con Logística y revise constantemente la calidad, y que redefina los criterios técnicos que apoyan la implementación curricular, así como el contenido y el número de materiales entre textos, cuadernos, otros materiales clasificados en el catálogo del MED (unificado con el OSCE mediante el SEACE). Cabría esperar que, en conjunto, el área de Planeamiento, la unidad que estima los costos (Centro de Costos) y Logística (área de Compras) se encarguen de realizar las contrataciones de la forma más eficiente y oportuna.

Los pasos descritos en párrafos anteriores se pueden visualizar en los gráficos 4.6 y 4.7, preparados por el OSCE (2010). Este organismo regulador estudió los procesos de compra del sector público en general; solo como referencia para tener en cuenta cuando se discuta el pliego de Educación, nótese que el proceso hasta la aprobación de las bases dura 23,3 días hábiles cuando se aplica la modalidad clásica de menor cuantía y 56,6 días hábiles cuando se emplean otras modalidades clásicas, por lo que hay un incentivo a fraccionar las compras para agilizar los trámites pero que pueden estar afectando los precios y el número de competidores disponibles.

Gráfico 4.6  
**Tiempo promedio para procesos de bienes y servicios en adjudicación por menor cuantía, 2009**



Fuente: OSCE (2010).

Gráfico 4.7  
**Tiempo promedio para procesos de bienes y servicios en AC, adjudicación directa selectiva, adjudicación directa pública, licitación pública y concurso público, 2009**



Fuente: OSCE (2010).

### 4.3 Fase de selección

Este proceso se inicia con el registro de los participantes<sup>85</sup> en la selección, para lo cual cada uno de ellos, además de cancelar el derecho de participación, debe encontrarse habilitado,<sup>86</sup> es decir, no impedido ni sancionado en el Registro Nacional de Proveedores vigente. El Comité Especial envía la constancia de registro del proceso a cada participante y así se da comienzo a la convocatoria del proceso; se formulan las consultas y observaciones de los participantes a las bases y el Comité Especial las absuelve por medio de actas de acogimiento o no acogimiento. Si el Comité no tiene la información ni la facultad<sup>87</sup> suficientes, o el postor no está de acuerdo con el resultado, puede apelar ante las instancias, como se indica más adelante. El Comité también puede consultar internamente a la unidad usuaria (EBR u otra) y a la unidad de Logística.<sup>88</sup> Si no se resuelve, el Comité Especial lo deriva al titular de la entidad o al Tribunal del OSCE, según corresponda (se envía al titular si el monto del valor referencial es igual o menor que 600 UIT, y al Tribunal cuando supera esta cantidad).

El Comité Especial integra las bases, que pasan a llamarse “bases administrativas estandarizadas integradas”, con todas las consultas y observaciones debidamente absueltas. El Comité puede aplazar o prorrogar el plazo de cada etapa de selección, en particular las correspondientes a la absolución de consultas y observaciones, para lo cual deberá remitir un informe de las causas sustentadas del aplazamiento al titular de la entidad; esta modificatoria se publica en el SEACE. Cada postor presenta los sobres con sus propuestas técnicas y económicas en acto público ante un notario o juez de paz, según corresponda, presentando la garantía de seriedad de oferta. El Comité Especial evalúa cada propuesta en orden de registro, y luego

emite los puntajes de cada resultado en actas, en las que señala el motivo del *status* de cada ítem; si queda desierto, cancelado o nulo, la entidad está obligada a reintegrar el pago del derecho del participante. Subsananados los errores u omisiones, se prosigue con el proceso.

En situaciones de empate se favorecerá a micro y pequeñas empresas (MYPE) integradas por personas con discapacidad con el mayor puntaje económico cuando se trate de obras y bienes, y con el mayor puntaje técnico en caso de servicios, a prorrata entre los ganadores según el monto de propuestas, cuando sea divisible, mediante sorteo.<sup>89</sup> Las bases se establecen según puntaje para los factores de evaluación:

- Experiencia: actividad, especialidad y cumplimiento del servicio 20 a 25 puntos
- Personal propuesto para la prestación del servicio 30 a 35 puntos
- Mejoras en las condiciones previstas en las bases 15 a 20 puntos
- Objeto de la convocatoria 25 a 30 puntos

En caso de sospecha de acciones indebidas, el Comité Especial comunicará en su debido momento al Órgano Encargado de Contrataciones para que inicie el proceso de fiscalización. Una vez finalizada la evaluación, se publican en un cuadro de resultados los puntajes y el orden de prelación de los postores; se otorga la *buena pro* al postor con el mayor puntaje y se le concede un plazo para presentar la constancia de no inhabilitación. Si alguno de los participantes no se encuentra de acuerdo con algún resultado

**85** Se les conoce como participantes antes del inicio de la selección; luego se los denomina postores, cuando están en pleno proceso de calificación, y finalmente proveedores, cuando han ganado o empatado en el puntaje. Luego, en la etapa contractual, se los denomina contratistas.

**86** El participante debe entregar la constancia de no inhabilitación para contratar con el Estado y otros documentos como garantía, etcétera.

**87** Facultad de acuerdo con la normativa del régimen de contratación del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Decreto Supremo 013-2001-PCM, y el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

**88** Ejemplo: El proveedor conoce mejor que nadie las bondades de su producto, y puede solicitar mayor precisión sobre el bien demandado o enviar sugerencias de mejora en la explicación de las características en las bases. Esto también puede servir para manipular a la entidad contratante como el MED, regiones, DRE o UGEL.

**89** Comunicado 002-04 (PRE).

o respuesta, tiene opción de impugnar la decisión del Comité Especial. En caso se requiera, se revisa la controversia y se le da una respuesta al postor; si no está conforme, interpone un recurso de apelación con la garantía, o concilia si se resuelve la controversia. De lo contrario, se procede a arbitrar, para lo cual se le permite acceso al *expediente de contratación* una vez otorgada la *buena pro*. El Comité Especial emite el consentimiento de la *buena pro* y se publica, y el proveedor solicita la constancia de consentimiento. El órgano de control institucional supervisa todo el proceso de selección.

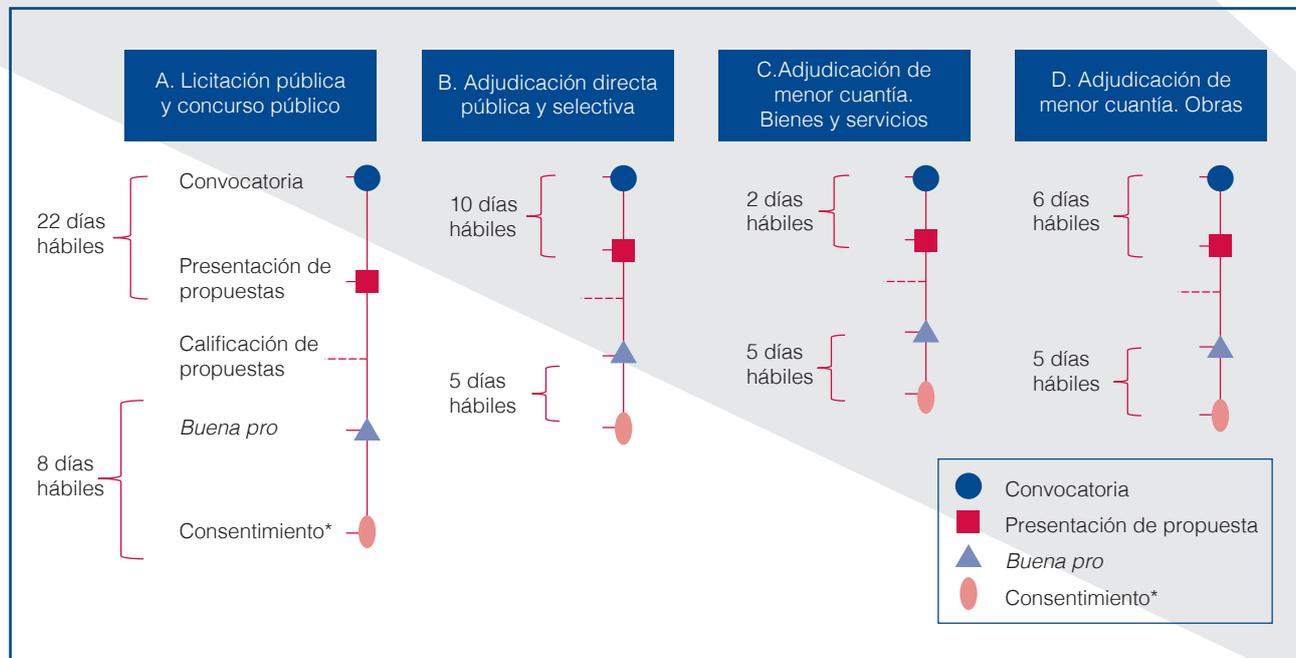
Asumiendo que la fase de actos preparatorios se ha superado y ya se tienen las bases y se han solucionado las apelaciones y controversias, una pauta, siguiendo la normatividad, indica que si en una licitación y concurso públicos todas las actividades se llevan a cabo sin contratiempos, el plazo mínimo

desde la convocatoria hasta la presentación de las propuestas es de 22 días útiles (o hábiles), y entre la *buena pro* y el consentimiento, de 8 días útiles, lo que da un total de 30 días hábiles (véase el gráfico 4.8). Comparativamente, la adjudicación a menor cuantía tomaría solo 7 días hábiles, y la adjudicación directa, 15 días. Obviamente, esta diferencia de periodos normados incentiva a los agentes a fraccionar las compras o adjudicarlas directamente. Sin embargo, una alternativa disponible es que el comprador lotice o fraccione dentro de los límites que establece el OSCE para seguir en el régimen de menor cuantía.

Las actividades identificadas se resumen en el cuadro 4.3; además, se presentan diagramas de flujos. Uno y los otros permiten identificar el número, secuencia y actores involucrados en el proceso (véanse los gráficos 4.9 a 4.11).

Gráfico 4.8

**Plazos establecidos para cada tipo de proceso clásico a partir de la convocatoria**



\* Cuando se hayan presentado dos (2) o más propuestas. Si solo se presentó una oferta, el consentimiento de la *buena pro* se producirá el mismo día de la notificación de su otorgamiento.

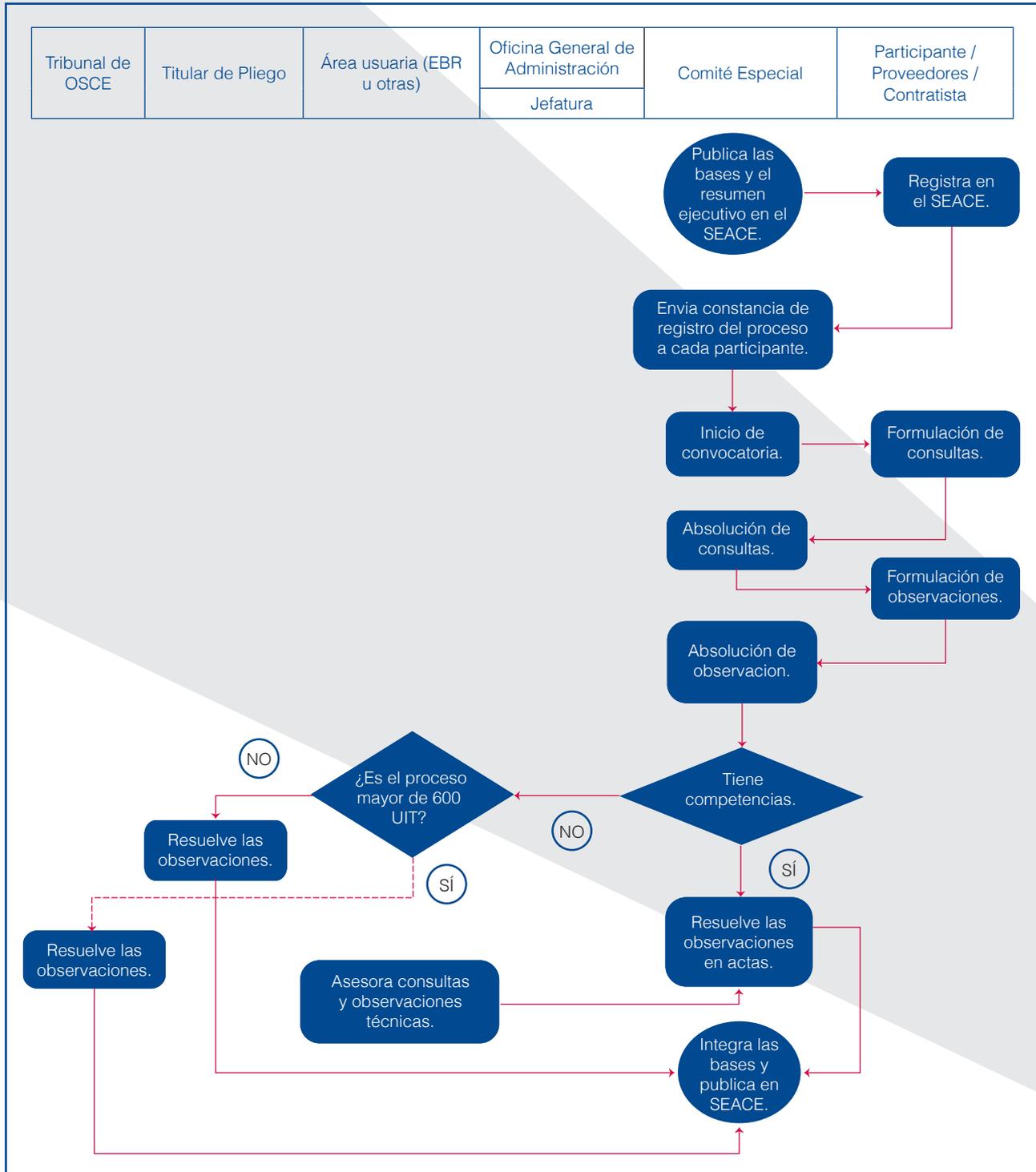
Fuente: Normativa de contrataciones vigente en el año 2010, Decreto Legislativo 1017 y Decreto Supremo 184-2008-EF.

Cuadro 4.3  
**Identificación de las actividades de la fase de selección**

<i>Actividades de la fase de selección</i>
Proveedores se registran en el SEACE para participar en la licitación.
Comité Especial envía constancia del registro del proceso a cada participante.
Formulación de consultas y observaciones.
Opción 1: Comité Especial hace absolución de las consultas y observación.
Opción 2: Observaciones graves que demandan modificaciones drásticas y que escapan de la función del Comité Especial pasan al Tribunal (OSCE) —normalmente sucede en LP o CP—, y al titular del Pliego en ADS y ADP. Puede ser delegado a Logística.
Comité Especial integra las bases incluyendo las observaciones y consultas; el SEACE publica las bases integradas.
Proveedores presentan propuestas; dos sobres: uno con propuesta técnica y otro con propuesta económica.
Comité Especial prepara y realiza evaluación de propuestas, que se inicia con la revisión técnica, a la que sigue la económica.
Comité Especial otorga la buena pro con puntaje mayor.
Apelación de otros proveedores.
Comité Especial acepta la buena pro.
Comité Especial publica los puntajes después de calificación.
Comité Especial devuelve expediente a Logística.
Logística cita al ganador y se encarga de la liquidación final.
Solicitud de prórroga para la firma.
Proveedor se presenta con los documentos y firma el contrato.
Si proveedor 1 no se presenta, se convoca a segundo puesto, otorgándole los mismos plazos de prórroga.
Si segundo puesto no se presenta, se declara desierto.

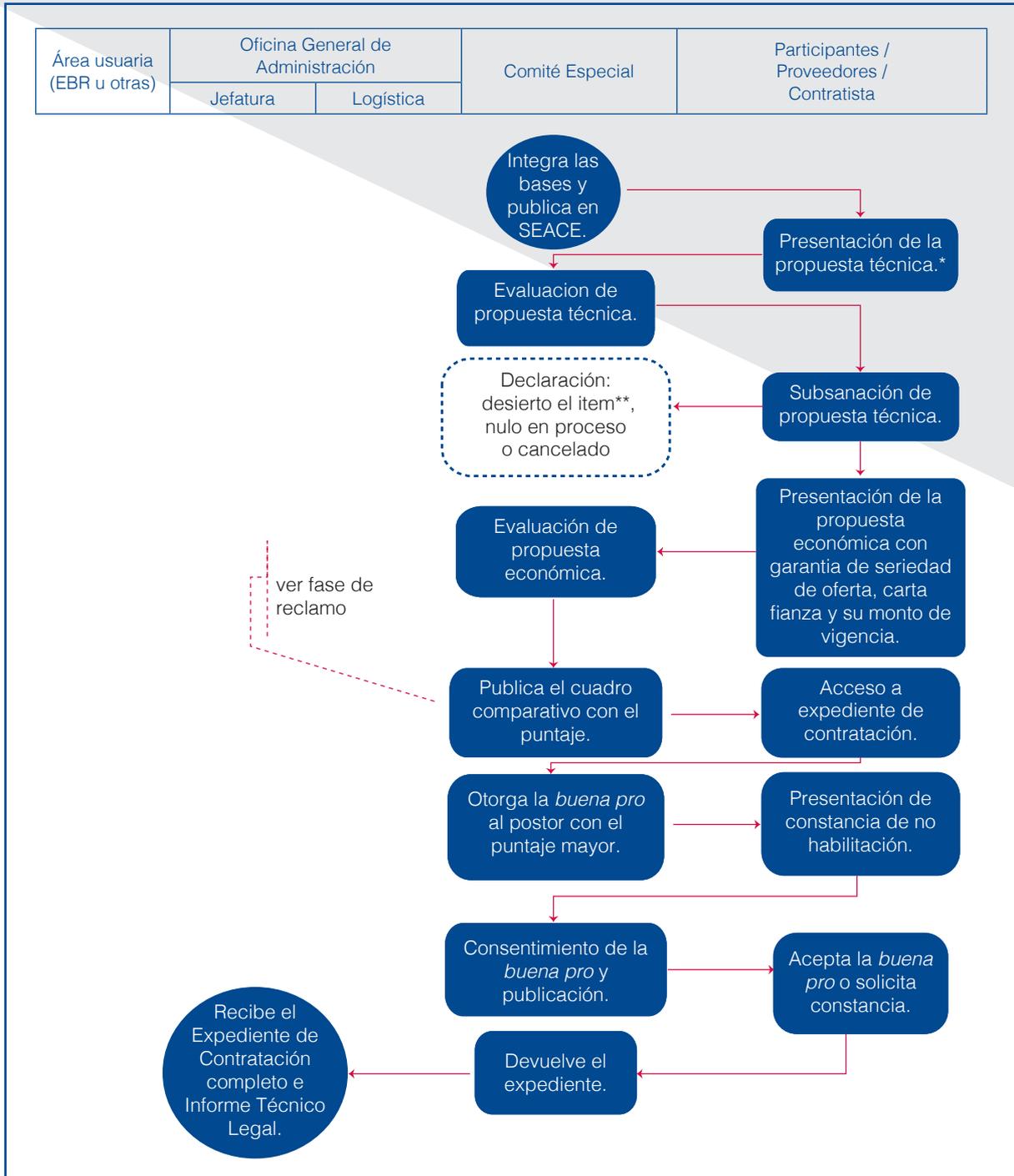
Gráfico 4.9

**Fase y flujo de actos de selección: inicio de la convocatoria**



Elaboración propia.

Gráfico 4.10  
**Fase y flujo de actos de selección: continúa convocatoria**



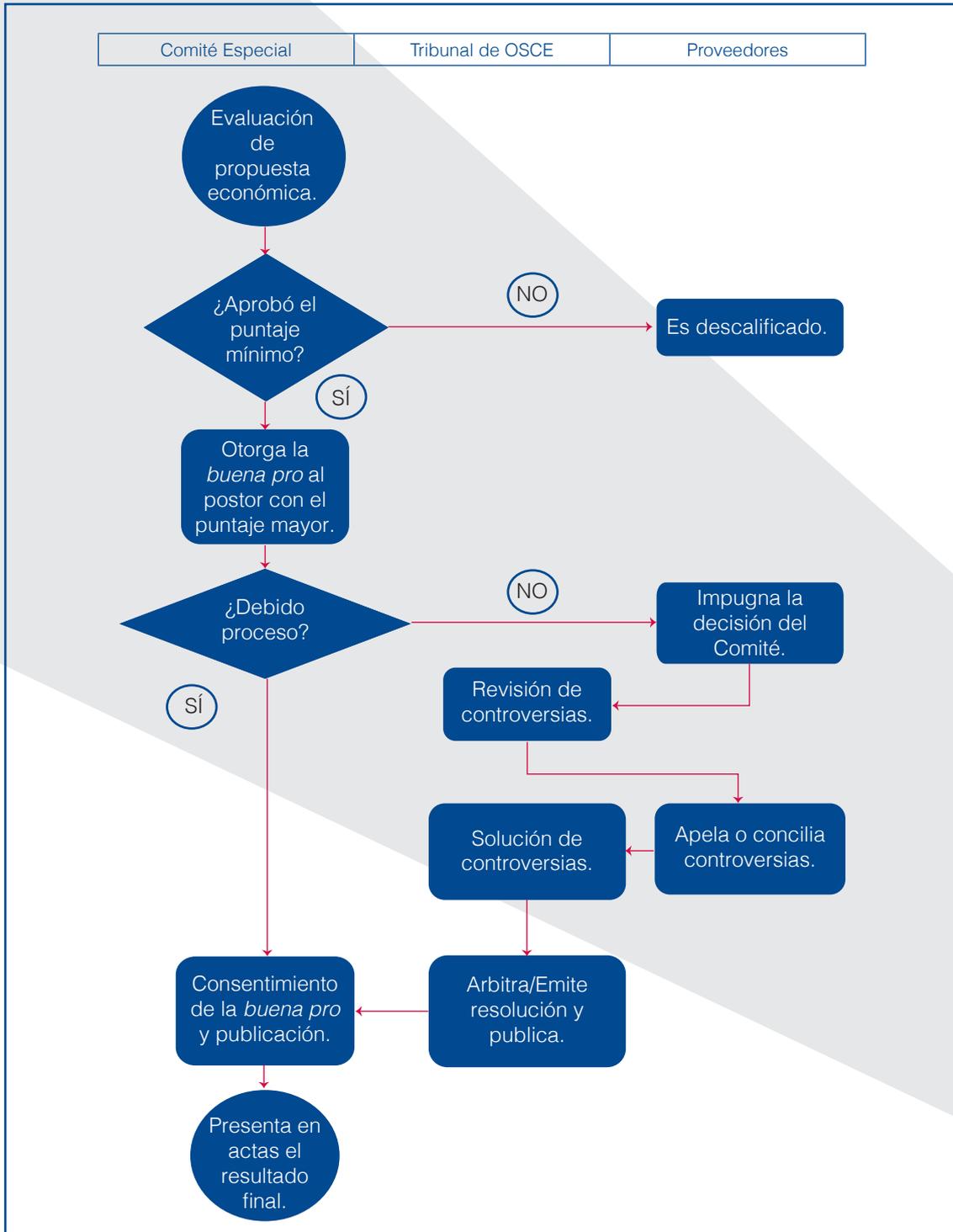
\* Puntaje mínimo = 60 puntos para bienes.

\*\* El proceso continúa sin el ítem.

Elaboración propia,

Gráfico 4.11

**Fase y flujo de selección: ocurrencia de controversia**



Elaboración propia,

## B. DIFICULTADES SURGIDAS DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Un factor que causa retraso en la disponibilidad de materiales es la condición de los procesos (parcialmente desiertos, desiertos, nulos o cancelados), que es el resultado de la falta de experiencia acumulada, de no alcanzar la exigencia técnica o del no cumplimiento de la normativa por los proveedores; o, finalmente, de que la entidad pública compradora ya no necesita el bien. El equipo analizó la muestra de procesos de OSCE<sup>90</sup> del sector Educación; con referencia al grupo de los procesos según condición para el año 2010, muestra un 43% de *ítems desiertos*, es decir, procesos parcialmente desiertos, lo que no significa que todo el proceso quede en la condición de desierto, sino solo el ítem en cuestión. El ítem desierto tendría que ser adquirido en un proceso de selección posterior o habría que desistir de su compra hasta la nueva planificación; o solicitar una exoneración de compra por desabastecimiento, en caso se requiera con urgencia el bien. Como se observa en el cuadro 4.4, los proveedores con una mayor ocurrencia de esta condición son aquellos que, en promedio, cuentan con mayor monto de ventas al Estado en esta muestra (S/. 5'527.000).

El valor de los procesos nulos representan el 16% del valor de compra de la muestra. En estos casos se puede revertir su situación: luego de corregir alguna falta menor, se prosigue con el proceso. En este caso se detectó que 40 proveedores tuvieron tales falencias.

A su vez, los procesos cancelados son aquellos en los cuales la entidad desiste de la compra por motivos debidamente sustentados; y los desiertos son aquellos en los que no se logró conseguir un postor que ofreciera los requerimientos técnicos y económicos demandados en las bases (véase el gráfico 4.12).

Es importante recalcar que cuando se trata de una licitación pública, al ser los procesos más complejos y la supervisión más rigurosa, las fallas que llevan a una condición de desierto o nulidad cancelan la posibilidad de una nueva licitación y determinan su reemplazo por un proceso de menor cuantía. Si los montos fueron mayores, deberán seguirse varios procesos de menor cuantía, por lo que la supervisión, al ser menos exhaustiva, puede conducir a un estado de riesgo en la calidad del bien, sin contar todo el gasto adicional ocasionado al Estado y a los proveedores. Otro tema vinculado al proceso de licitación y su condición de desierto en ítems es que el Comité Especial debe gestionar los reclamos a las bases a través de los registros de observación de acogimiento o no acogimiento de la observación (escritos en actas). Esto último requiere una experiencia acumulada en el Comité Especial.

De la data disponible se sabe que procesos parcialmente desiertos estuvieron vinculados a material concreto para Primaria, y procesos nulos a la categoría de mantenimiento y transporte, mientras que los procesos desiertos ocurrieron en la adquisición de módulos educativos. Todo lo dicho aquí refleja los factores que causan demoras en la dotación de los bienes en el sector.

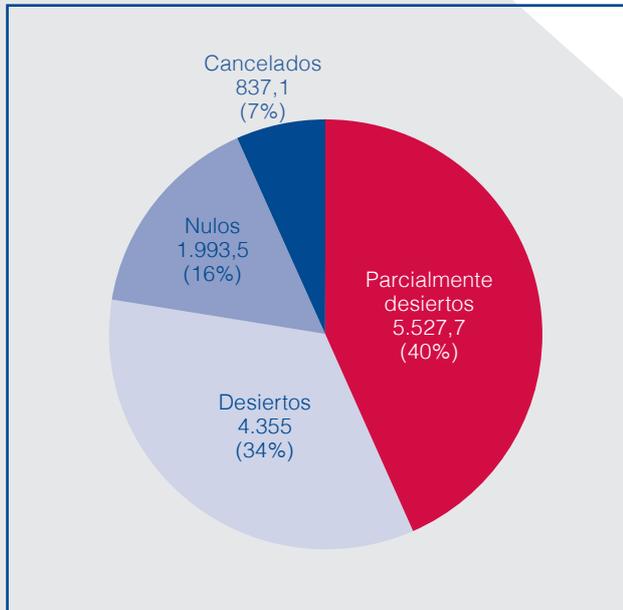
Cuadro 4.4  
**Distribución de proveedores según condición del proceso y montos vinculados a la condición anual, a septiembre del 2011 (miles de nuevos soles)**

<i>Proveedores por monto de venta</i>	<i>Condición del ítem o proceso</i>	<i>Monto del ítem o proceso (S/.)</i>	<i>%</i>
10 principales proveedores	Parcialmente desiertos	5.527,70	43
Resto de 64.162 proveedores	Desiertos	4.355,00	34
40 siguientes	Nulos	1.993,50	16
50 a 100 principales	Cancelados	837,10	7
		12.713,30	

Fuente: Base de datos entregada por OSCE.  
Elaboración propia. No se consideran ítems o procesos en blanco.

90 Véase el anexo 4.2

Gráfico 4.12  
**Distribución de procesos de selección  
según condición del ítem o proceso  
(miles de nuevos soles)**



Fuente: Base de datos entregada por OSCE.  
Elaboración propia. No se consideran ítems o procesos en blanco.

En la etapa de consultas y observaciones el Comité Especial ve y absuelve las inquietudes de los postores, y ella toma por lo general entre 3 y 5 días hasta su publicación en el SEACE. Para esta tarea no solo se requiere la experiencia y probidad de los miembros del Comité, sino que es necesario, además, el soporte de Logística en el seguimiento del procedimiento de adquisición. Este soporte tiene que ser muy efectivo, pues si la decisión del Comité no tiene las bases legales suficientes, el proveedor puede dirigirse luego a instancias superiores como el titular de la entidad o el Tribunal de Contrataciones, lo que finalmente dilataría más el proceso de compra.

De acuerdo con la normativa, en una licitación pública el promedio de días hábiles en la etapa de selección, sin incluir la fase poscontractual, se estima en 52 días hábiles. El cuadro 4.2. F, presenta las actividades y los tiempos demandados, y los compara con la muestra estudiada en Educación, extraída de las bases estandarizadas de la base de datos del SEACE.

## 4.4 Fase de ejecución contractual

Ésta es la tercera fase del proceso de compras estatales. El Comité Especial devuelve el expediente técnico al órgano encargado de contrataciones (Logística), para que cite al ganador de la *buena pro*, quien debe presentar los documentos mencionados en las bases (garantía, constancia de habilitación, cartas-fianza, etcétera); puede suceder que el ganador solicite la prórroga de plazo de presentación (por un máximo de dos días).

En este momento Logística registra el contrato en el SEACE. Si éste se ajusta a la proforma de las bases y a las modificatorias aprobadas a lo largo del proceso, se suscribe (antes de la firma) el contrato entre la entidad convocante y el proveedor ganador de la *buena pro*. Este último debe presentar la declaración jurada de cumplimiento de *requerimientos técnicos* mínimos, luego de lo cual firma el contrato. Logística notifica mediante la orden de compra y entrega, si se requiere, un adelanto con el fin de dar inicio a la producción de los bienes. Una vez que éstos son entregados, la entidad contratante los revisa y verifica que se haya cumplido el contrato para su pago final.

### Recuadro 4.2 Subcontratos y fraccionamiento

Un factor que puede causar demora en los procesos es que los contratos contemplen la opción de subcontratación o suscribir contratos complementarios. No debe pasar de 3 meses de vencido el contrato original ni exceder el 30% de éste.

Asimismo, de contar con disponibilidad, las contraprestaciones adicionales las otorga el titular de la entidad hasta por un 25% del valor original o reducciones hasta dicho monto, ya sea por fraccionamiento, o licitaciones que se convierten en menor cuantía.

Además, el Tribunal tiene un tiempo límite para resolver las controversias y apelaciones. Si no se resuelven, pasan a caducidad, y el proceso se retrasa; pero el Comité Especial puede declarar a favor del proveedor. De surgir un proceso de controversia complejo, el Comité Especial puede declararlo cancelado, lo que ocasiona un perjuicio al área usuaria, que podría, como último recurso, acudir a sustentar una exoneración debido a una

situación de “desabastecimiento eminente”. Ésta es una de las mayores causales para solicitar exoneraciones.

Esta situación no es extraña al sector Educación: en la muestra estudiada y presentada en el anexo 4.2 se encontró que, en el 2011, el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (UE 027) presentó situaciones de desabastecimiento inminente en transporte y almacenaje de materiales de enseñanza: manuales, material didáctico y útiles; asimismo, el MED pasó por cinco situaciones de emergencia y, específicamente, el Programa de Educación Básica para Todos experimentó siete de estas situaciones, lo que llevó a solicitar una exoneración.

De los recursos de apelación interpuestos, el 85% obedece a errores de la evaluación por el Comité Especial y el 15% a una mala elaboración de las bases (Proyecta Corporación 2009).<sup>91</sup> Las fuentes importantes en la evaluación del postor son la verificación de cumplimiento de especificaciones técnicas, documentos obligatorios, experiencia del postor y constancias de incumplimiento relacionadas con la subsanación por errores u omisiones de propuestas. La falla en la selección de las personas idóneas y capaces para integrar el Comité Especial en compras importantes, y el escaso cuidado en la revisión de la documentación, pueden demorar o hacer fracasar los procesos.

En el cuadro 4.2. B se presentan datos específicos de la muestra estudiada sobre los pronunciamientos. Los mayores reclamos fueron por la “experiencia del postor y garantía de los bienes”, y que, en la emisión del pronunciamiento del Comité Especial, en la mayoría de los casos se decidió “no acoger”. Se subraya que en el 2011 hubo 217 pronunciamientos en los procesos del Programa Educación Básica para Todos (UE 026), y 318 en el 2010 en el MED.

Aunque la normativa menciona las diferentes modalidades que pudieran —dependiendo del bien o servicio— significar ahorro de tiempo y recursos en la compra, no hay suficiente conocimiento y trabajo de incidencia de parte del OSCE; como respuesta, las entidades continúan comprando bajo modalidades clásicas, al desconocer cómo funcionan las otras opciones y cómo las características técnicas del bien sirven de base para elegir la modalidad más conveniente. En el caso de

materiales y textos, la mayoría de las compras han sido tradicionales, y recientemente se han efectuado adquisiciones mediante subasta inversa; sin embargo, no se ha probado suficientemente la modalidad de convenio marco, que facilitaría, mediante prácticas estandarizadas, la compra y la reducción del plazo y de incertidumbre, por contar con proveedores previamente acreditados por el OSCE. Las actividades se resumen en el cuadro 4.5 y, con mayor detalle, en los gráficos de los flujos 4.13, 4.14 y 4.15. Uno y los otros permiten identificar el número, secuencia y actores involucrados en la fase.

#### Recuadro 4.3

#### **Control de calidad a través de la participación en la producción**

Una opción que se ha planteado el MED para la producción de los textos para el 2012 (MED 2012) son las “Especificaciones técnicas para la adquisición de textos y manuales de grado de Educación Secundaria, dotación 2012”, por la que el Ministerio se guarda el derecho de supervisar de cerca al proveedor durante la producción. El proveedor podría presentar informes semanales o diarios ante el requerimiento del MED para vigilar la calidad de los insumos, estado del mantenimiento de las maquinarias asignadas, *stock*, certificados de calidad y cronograma. Esta decisión busca ser proactiva y reducir los riesgos para el cumplimiento del cronograma.

#### Cuadro 4.5

#### **Identificación de las actividades de la fase de contratación**

##### **Actividades de la fase de contratación**

El proceso pasa a manos de Logística y notifica la orden de compra o servicio.

Proveedor produce bien o servicio.

Opción 2 : Proveedor no entrega en plazo establecido y se ejecuta la garantía y o se aplica penalidad.

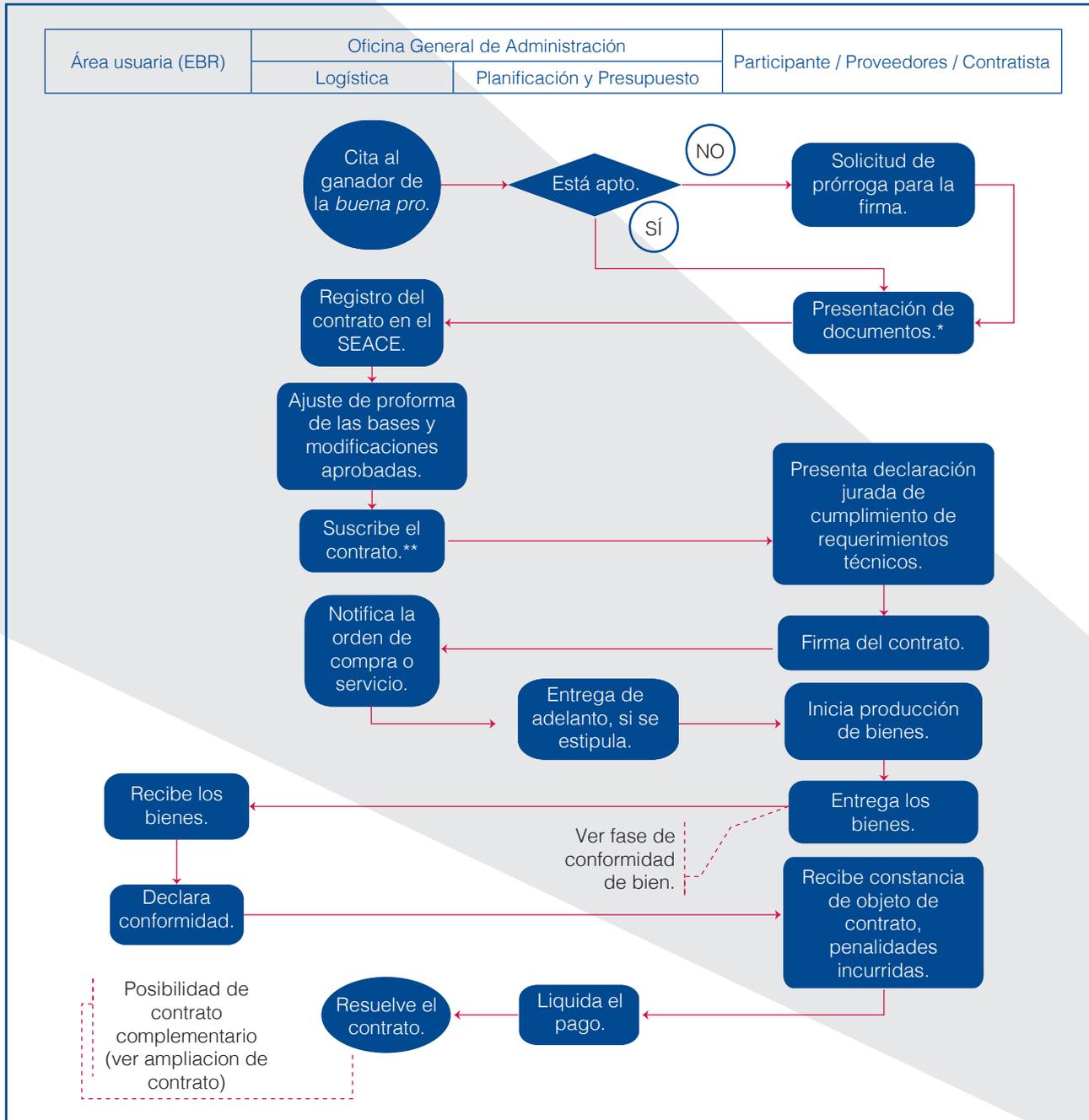
Área usuaria emite informe de conformidad.

Oficina de control interno controla el proceso.

<sup>91</sup> Calculado sobre la base de la contabilización de las apreciaciones de factores recurrentes que se observa en la sección desarrollo de entrevistas en el informe de consultoría encargado por OSCE, 16 de octubre del 2009.

Gráfico 4.13

Fases y flujo de las actividades de contratación

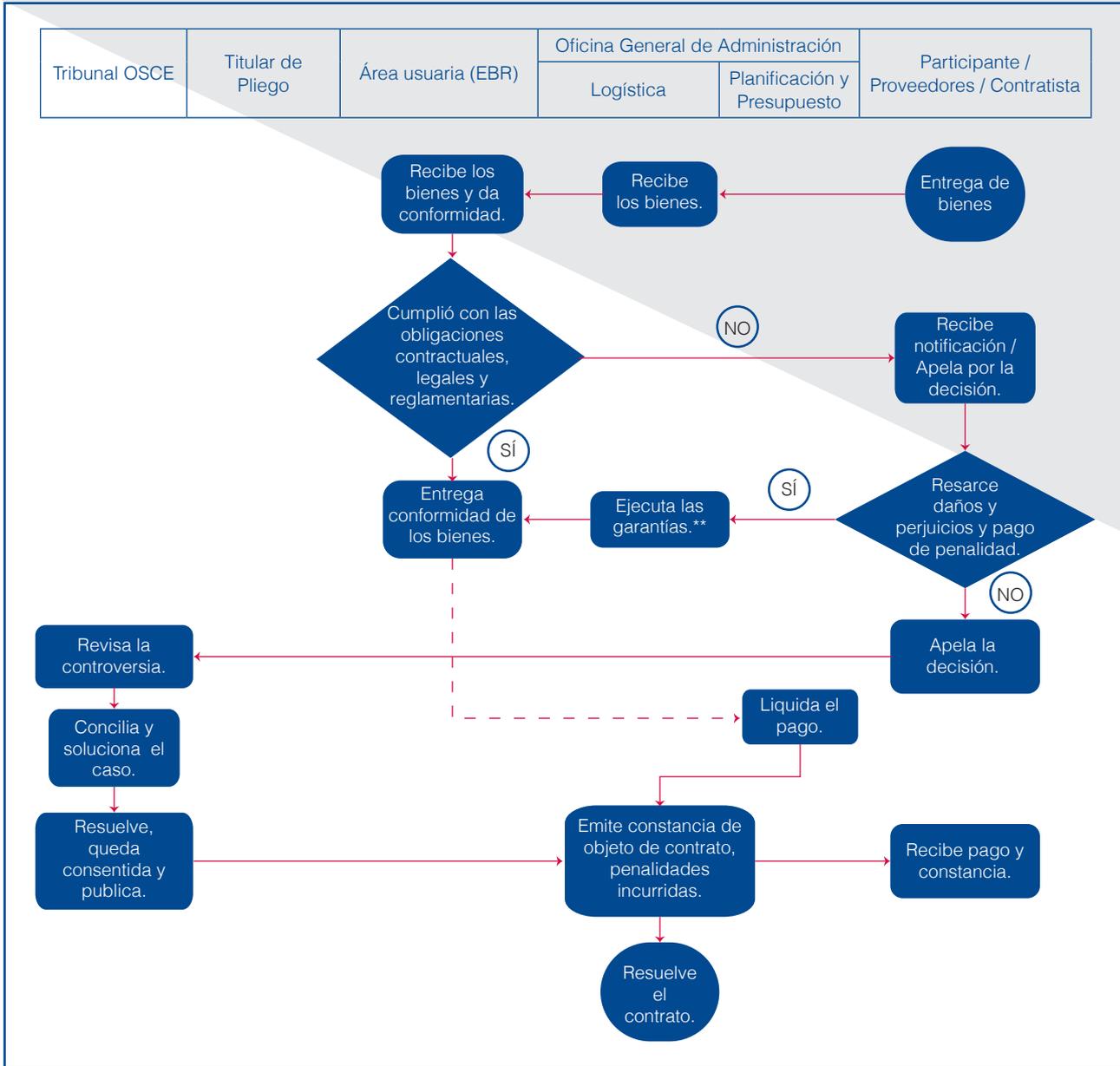


\* Puede ocurrir que la entidad no cumpla con citar al ganador de la *buena pro* para la suscripción del contrato dentro del plazo establecido. En este caso, el postor podrá requerirla para su suscripción dentro de los dos (2) días hábiles siguientes de vencido el plazo, y se le da un plazo de entre cinco (5) y diez (10) días hábiles. En estos casos, la entidad deberá reconocer a favor del postor una cantidad equivalente al uno por mil (1/1000) del monto total de su propuesta económica por cada día de atraso, computado desde el requerimiento y hasta la fecha efectiva de suscripción del contrato, con un tope máximo de diez (10) días hábiles.

\*\* Entidad no firma: Indemnización a favor del postor. Resuelve la controversia el Tribunal.

Elaboración propia.

Gráfico 4.14  
Fases y flujo de ejecución contractual: conformidad del bien



Ampliación de plazo bienes y servicios. Artículo 175.º del Reglamento y Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante DL 1017 y su Reglamento, aprobado por DS 184-2008-EF.

- i Posterga fecha de término, difiere cumplimiento de prestaciones sin aplicar penalidad.
- ii Supone pago de gastos generales acreditados.

\* Causales de ampliación de plazo:

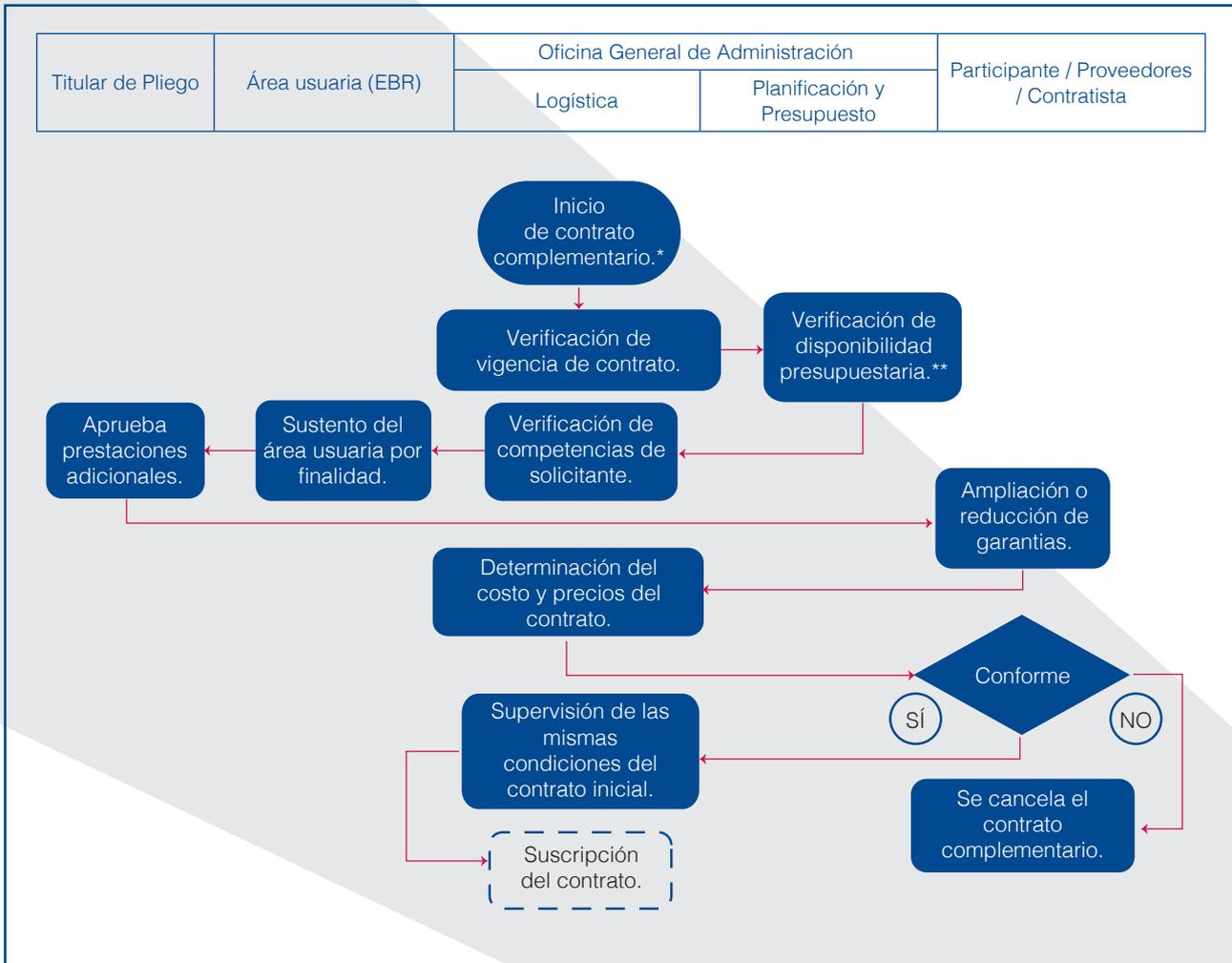
1. Por trámite de adicional, siempre y cuando afecte el plazo.
2. Por atrasos o paralizaciones no imputables al contratista.
3. Por atrasos o paralizaciones por culpa de la entidad.
4. Por caso fortuito o fuerza mayor.

\*\* Pago de 3% de valor referencial del proceso de selección impugnado no menor de 50 UIT.

Elaboración propia.

Gráfico 4.15

**Fases y flujo de las actividades de contratación: ampliación de contrato**



\* Presenta documento con la finalidad del nuevo contrato según la utilidad del bien y finalidad para la entidad.

\*\* Si el contrato adicional no es aceptado, se permite presentar una resolución en la que solo se contrate hasta el 25% del monto contractual para bienes y servicios.

Elaboración propia.

**A. PROBLEMAS EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL**

Entre las infracciones y fallas más frecuentes para frenar la contratación se cuentan:

- Presentación de documentos falsos e inexactos, incompletos o poco claros. De acuerdo con el OSCE, se calcula que de 699 expedientes de aplicación de sanciones administrativas, 344 corres-

pondieron a documentos falsos, y que 124 no mantuvieron su oferta.

- No suscripción de contrato; resolución del contrato por parte del contratista y no mantener la oferta hasta el otorgamiento de la *buena pro*.
- Incumplimiento injustificado (167 de 699 expedientes).
- Sanciones impuestas por el Tribunal.

- Costo hundido para las empresas que no resultaron ganadoras, de manera justa o injusta.
- Los procesos desiertos o parcialmente desiertos generan sobrecostos por el mal empleo de horas-hombre y recursos de forma no óptima, porque la convocatoria no cumplió su finalidad de contratación.
- El costo que ocasiona el no contar con los bienes y servicios en el momento oportuno y las demás dificultades que acarrea el recurrir a procesos de urgencia para cumplir con el proceso sin que se lleve a cabo una minuciosa fiscalización.

Un problema conexo, vinculado además con transparencia, es la no integración entre el SIAF y el SEACE. En un ejercicio de comparación hecho por Juan Carlos Cortés (2007) en agosto del 2007 para Ciudadanos al Día, se encontró, por ejemplo, que PetroPerú era la institución líder en compras en el SIAF, mientras que el SEACE la colocaba en el puesto 12.º. Es necesario crear una plataforma única —SIAF, SEACE, SIGA—, de tal manera que se capten todos los flujos presupuestales y se favorezca así el seguimiento y la evaluación. Esta integración contribuiría con una mejor programación presupuestal y control de los flujos y *stocks* del dinero en la institución.<sup>92</sup> Para este caso es necesario explorar las condiciones para que el SIGA, en implementación en el sector, sea aprovechado por los recursos humanos disponibles en las UGEL, y considere las diferencias de tamaño y desarrollo de ellas. Lo esperable es que la implantación y uso del SIGA se acompañe con un incentivo para su uso, y que los módulos sirvan para acelerar su trabajo y tengan *interfaces* con el SIAF.

## B. PROBLEMAS EN EL PROCESO DE CONVOCATORIA Y EJECUCIÓN ENCONTRADOS EN EL CASO DE LA IMPRESIÓN DE TEXTOS

En un informe de coyuntura del sector Educación, el OSCE registró 899 procesos en los primeros meses del 2011 (enero-abril); 64 instituciones otorgaron *buena pro* por 170,84 millones de nuevos soles. De los 899

procesos, 141 fueron de adjudicación directa selectiva, 361 de menor cuantía en el régimen clásico y 266 por convenio marco en el régimen especial. Si se compara las ejecuciones del primer cuatrimestre del 2010 con las del 2011, se aprecia que el número de procesos del Ministerio de Educación (sus unidades ejecutoras) solo representó el 6% y el 7%, respectivamente, del número de procesos de todo el sector Educación en general registrado en el OSCE; pero el 70% y el 59% del monto adjudicado, lo que releva la importancia del Ministerio de Educación en este rubro (véase el cuadro 4.6).

En términos económicos y éticos, las demoras en la iniciación de procesos de licitación y compras públicas perjudican y crean costos a los usuarios finales, los niños de las escuelas; pero, además del tiempo perdido e irrecuperable por los niños, la sociedad también se ve perjudicada por las barreras creadas: no todas las empresas que producen textos cuentan con la capacidad para elaborarlos en plazos tan cortos, lo que favorece a las grandes empresas editoriales. Esta situación fue diagnosticada y analizada en el 2010 por el mismo OSCE, en un informe especial que lleva por título “Convocatorias próximas al inicio del año escolar y su efecto sobre la competencia”.

El estudio analizó el proceso en tres etapas: preprensa, prensa y posprensa. La primera corresponde a la creación del material o “machote” diagramado y aprobado, listo para imprimir; la segunda considera la producción e impresión, troquelados y encuadernación; y, finalmente, la tercera atañe al modulado y transporte. El estudio concentró su análisis en 21 procesos de selección adjudicados para la contratación de impresión de textos, cuadernos de trabajo y otros impresos educativos, que representaron el 79% del universo de procesos de impresión gráfica y encuadernación durante el periodo 2006-2009.<sup>93</sup> Tomados por las dimensiones de los procesos, éstos consideraron 88 ítems y un total adjudicado de 81,3 millones de nuevos soles.

Con respecto al periodo de convocatoria, el 76% de procesos (93,2% de ítems) fueron convocados en el tercer y cuarto trimestre. Como se indicó en el punto anterior, es importante que todas las contrataciones anuales se pla-

<sup>92</sup> Al respecto, se refiere —anecdóticamente— que ha habido situaciones de falta de recursos para pagar proveedores, porque estaban registrados en el SEACE pero no en el SIAF. A su vez, el SIAF se vería beneficiado al conocer los compromisos de pago y llevar una mejor evaluación para la calendarización.

<sup>93</sup> Representó el 6,5% del total de procesos adjudicados.

Cuadro 4.6

**Contrataciones del sector Educación, enero-abril 2010 y enero-abril 2011**

Regímenes	Modalidad de selección	Tipos de procesos	Enero-abril 2010			Enero-abril 2011		
			N.º de procesos	N.º de ítems	Monto adjudicado total (millones de S/.)	N.º de procesos	N.º de ítems	Monto adjudicado total (millones de S/.)
Contrataciones del Estado  RÉGIMEN CLÁSICO	Clásico	Licitación pública	7	47	5,36	10	37	16,27
		Concurso público	5	12	4,92	7	7	5,17
		Adjudicación directa - Pública*	23	47	5,64	25	48	8,84
		Adjudicación directa - Selectiva	111	174	8,19	141	195	13,70
		Menor cuantía	459	476	18,94	361	389	16,77
REGÍMENES ESPECIALES	Subasta inversa	Presencial	24	44	4,45	23	54	3,67
		Electrónica	15	18	1,85	11	16	1,64
	Convenio marco		-	-	-	266	1617	1,66
	Exoneraciones		47	138	94,53	13	30	2,65
OTROS REGÍMENES (distintos a la Ley de Contrataciones del Estado)	Convenios internacionales		4	4	0,05	13	33	41,69
	Contrato internacional - INTER		1	52	37,71	11	12	21,81
	DU 078-2009		24	48	4,79	-	-	-
	RES		-	-	-	18	40	36,97
Total			732	1.060	186,44	899	2.478	170,84

Fuente: OSCE (2011).

**Nota:** La definición de "sector Educación" en el informe "OSCE 2011" consideró a cuatro unidades ejecutoras del nivel central: Programa de Educación Básica para Todos (UE 026), Programa Nacional de Infraestructura (UE 108), Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (UE 112) y Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (UE 109); y las universidades públicas, entre las más importantes. Sus cantidades deben considerarse solo como referenciales, ya que el Ministerio no pudo ser analizado de manera independiente. Otra limitante de este cuadro es que solo se consideraron las contrataciones de los primeros cuatro meses del 2010 y 2011.

nifiquen al momento de trabajar el PAAC; sin embargo, en este caso solo en el 38% de los procesos adjudicados se cumplió con esta recomendación; el resto fue incluido en el transcurso del año, conforme indica el informe. Hay incluso un caso en el que se incluyó en la versión 40 de su PAAC, lo que revela la poca consideración que se otorga al planeamiento en esta área administrativa. La diferencia entre la fecha de programación en el PAAC y la fecha de convocatoria también se dilata: mientras un PAAC programaba, por ejemplo, para febrero, la convocatoria podía postergarse hasta junio (cuatro meses); otras programadas para julio de ese año se convocaron apenas en septiembre, es decir, dos meses después. Al final, el haber incluido el proceso en el PAAC inicial, o el registrarlo finalmente en cualquier versión, no garantiza que se convoque en la fecha indicada en el PAAC. Este aparente “poco daño” no es tan poco, ya que se va aplazando y acortando el periodo de tiempo que el proveedor tendrá para dedicarse a las etapas de pre prensa y prensa.

Una vez hecha la convocatoria, viene el periodo crítico: el estudio encontró que las bases administrativas se fijan, en promedio, a 41 días calendario para la entrega del servicio requerido: pre prensa, prensa y posprensa. La etapa de pre prensa considerada en las bases dura 13 días, y la de prensa y posprensa, juntas, 28 días (véase cuadro 4.16). Cuando el plazo de ejecución fue incluido en el puntaje de evaluación, este periodo bajó hasta 19 días en promedio. Sin embargo, los extremos llaman poderosamente la atención: un caso registró la oferta de un proveedor (World Color Perú) de solo dos días para imprimir 240.755 cuadernos de trabajo y manuales de 237 páginas de volumen en promedio (OSCE 2010: 12).

Como se comentó, los procesos son convocados en el segundo semestre del año; el tiempo que toma entre la convocatoria y el proceso de selección fue, en promedio, de 33,2 días hábiles o 44 días calendario. Considerando que el plazo máximo para la suscripción del contrato es 10 días hábiles o 14 días calendario contados a partir del otorgamiento de la *buena pro*, el tiempo promedio del proceso desde la convocatoria hasta la suscripción del contrato de una licitación pública (LP) o concurso público (CP) es de 58 días calendario. A este periodo hay que sumarle los 41 días calendario del servicio de impresión, aunque se informa que hay casos en los que esta parte del proceso se recorta y las empresas se ven presionadas a producir 92.712 textos de 508 páginas en solo 30 días calendario. En conclusión, sumando todas las etapas y asumiendo que no

hay problemas, el proceso dura tres meses y medio contados desde la convocatoria. Pero habría que añadirle también, si se realiza a través de una modalidad clásica, el número de días para la etapa preparatoria (57 hábiles u 80 calendario). Este periodo es referencial y supone que no hubo problemas, como reclamos, con la convocatoria. En conclusión, en un contexto con procesos fluidos y sin problemas, la compra de materiales podría durar, mínimamente, 6 meses.

En general, si se considera un proceso típico estándar y se toman los tiempos máximos por actividad que indica la normatividad y algunos datos referenciales de casos reales, una licitación pública puede durar 9 meses (con 22 días hábiles por mes); pero si surge una observación grave al proceso, éste podría dilatarse 6 a 8 meses más (véase el cuadro 4.2.H).

En cuanto al nivel de competencia para asegurar precios competitivos, el periodo y la manera en que se ha convocado ha causado que, en la etapa de análisis del informe OSCE 2010, a pesar de que se presentaron 11 empresas y 5 consorcios, solo 7 de las primeras y 2 de los segundos contrataron finalmente con el MED; y, sobre todo, solo 2 empresas —World Color Perú y Corporación Gráfica Navarrete S.A.— concentraron el 70% del monto contratado. Las causas que explican esto son los reducidos plazos para la entrega del servicio (el tamaño y la capacidad instalada de la empresa es determinante) y el nivel de garantía que se solicita sobre los valores de los ítems solicitados; por ejemplo, contar con experiencia como proveedores en contratos por montos que tripliquen el valor referencial del actual (OSCE 2010: 15, 16).

Es indudable que los procesos de compras y adquisiciones deben empezar, como máximo, el primer o segundo trimestre; primero, porque permitiría la formación a tiempo de consorcios e incrementar de esta manera el número de postores para obtener mejores precios para el Estado; y, segundo, porque daría más tiempo para organizar la distribución de textos; asimismo, posibilitaría la ‘lotización’ en una convocatoria, es decir, que diferentes empresas compitan por diferentes lotes de uno o más ítems. Este mecanismo, contemplado en la normativa, permite comprar por etapas o tramos a diferentes empresas ganadoras. Todo esto lleva a preparar un esquema de alerta o tablero de control para la Alta Dirección y direcciones de EBR, y acompañar más de cerca a OGA para socializar los problemas y riesgos que atenten contra la entrega oportuna de los textos y otros bienes impresos.

Gráfico 4.16

**Plazo de ejecución del servicio de impresión de textos escolares por etapas**



Fuente: OSCE (2010: 14).

Otra estrategia que calza muy bien en el caso de los bienes fungibles es que el área usuaria, como EBR, o el área de Gestión Pedagógica en la UGEL, verifiquen, antes de iniciar el proceso de selección, si el bien que van a contratar se encuentra entre los bienes comunes del convenio marco. En esta modalidad el OSCE califica y selecciona a los proveedores, a cada uno de los cuales llama proveedor adjudicatario, que pueden presentar sus productos en el catálogo electrónico; por su parte, las entidades públicas o entidades contratantes pueden consultar el catálogo electrónico de convenio marco que figura en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.

Esta modalidad, en teoría, es obligatoria para las compras de hasta 3 unidades impositivas tributarias (UIT), y sus beneficios se resumen en el cuadro 4.7. Las ventajas son múltiples; la más relevante, que reduce el tiempo de selección del proveedor y es más transparente.

En el catálogo se encontrará, en la ficha técnica del bien, la marca de este bien. Así es posible fraccionar la compra en el tiempo y a diferentes proveedores de forma directa, a través de la emisión de órdenes de compra si los montos por contratar corresponden al tipo de adjudicación de menor cuantía, y, en el caso de montos superiores, por medio de la suscripción

Cuadro 4.7

**Beneficios del convenio marco**

Para los proveedores	Para las entidades
Elimina costos administrativos vinculados con la participación de procesos de selección.	Elimina costos administrativos vinculados con la realización de procesos de selección.
Reduce los costos de transacción con el Estado.	Permite el acceso a una variedad de productos y proveedores, a precios y condiciones competitivas.
Permite la promoción de productos de manera virtual.	Orienta las compras a la satisfacción de necesidades reales (no desabastecimiento/no sobreabastecimiento).
Permite, a través de una inscripción única, participar en múltiples procesos de compra.	Permite la disminución de costos de inventarios.

Fuente: SEACE: <<http://www2.seace.gob.pe/Documentos/18991230183183rad8B364.pdf>>.

de contrato, sin necesidad de tener que convocar a un proceso de selección. Debe agregarse que el proveedor adjudicatario que aparece en el catálogo de convenio marco se puede abstener de atender a una entidad si ésta tiene una deuda pendiente con él, independientemente del origen de ésta, o con otro proveedor del mismo convenio marco.

Los proyectos aplicables al convenio marco son papelería en general, selección de personal, computadoras e impresoras y suministros de cómputo. Entre los principales aspectos de los que una entidad se puede beneficiar al usar esta modalidad de selección está que ella permite racionalizar recursos, con lo que ahorra tiempo, dinero y personal, pues el catálogo electrónico contiene información más precisa y útil para la elección del proveedor, además de que elimina etapas innecesarias en la cadena de abastecimiento y ofrece mejores condiciones probadas de acuerdo con la naturaleza del bien para lograr contrataciones oportunas que atiendan los requerimientos reales, evitando el

desabastecimiento y el sobreabastecimientos además de facilitar la supervisión de las contrataciones efectuadas.

Por el lado de los proveedores adjudicatarios, al encontrarse rigurosamente seleccionados en el catálogo, contarán con oportunidades de negocio permanentes y mejor difundidas, y podrán mejorar sus ofertas y promocionar sus productos, lo que les da mayor confianza para planificar su producción con antelación, pues tendrían un nuevo canal de negocios, en especial con las MYPE. Todo esto reduciría sus costos de participación, además de que las entidades están obligadas a cancelar el pago a los 20 días como incentivo para que oferten mejores condiciones y precios.

El cuadro 4.8 muestra, en la primera columna, los ítems más comprados por convenio marco en el periodo enero-noviembre del 2011; algunos, como el papel, sobresalen por su uso en el sistema educativo; igualmente, el convenio marco permite tener referencias de

Cuadro 4.8

**Ranking de fichas de convenio marco según monto de órdenes de compra en Lima, enero-noviembre del 2011 (millones de nuevos soles)**

<i>Ficha</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>N.º de ítems</i>	<i>Monto orden de compra (S/.)</i>	<i>%</i>	<i>Precio menor unitario (S/.)</i>	<i>Precio mayor unitario (S/.)</i>
Papel bond fotocopia de 80 g. T: A-4	Paquete x 500 unidades	2.582	22,03	30,57	9,47	15,80
Papel bond fotocopia de 75 g. T: A-4	Paquete x 500 unidades	1.689	7,18	9,96	6,58	13,92
Papel bond de 75 g. T: A-4	Paquete x 500 unidades	795	2,92	4,05	9,60	14,07
Archivador de cartón plastificado, con palanca, anillo y sujetador metálico, con broche metálico o plástico, de lomo ancho. T: oficio	Unidad	1.659	1,35	1,87	2,28	3,36
Papel bond de 75 g. T: 61 cm x 86 cm	Paquete de por 500 unidades	100	1,27	1,76	81,0	114,10
Cuaderno engrapado cuadrículado de 56 g. T: A-4 x 92 hojas	Unidad	804	0,89	1,23	1,98	3,01
Sobre manila A-4	Paquete x 500 unidades	1.637	0,79	1,10	0,47	6,80
Forro de plástico. T: oficio x 5 m	Unidad	1.914	0,77	1,07	2,16	4,94
Papel bond de 56 g. T: A-4	Paquete por 500 unidades	218	0,75	1,04	7,90	9,83
Papel bond de 75 g. T: 69 cm x 89 cm	Paquete por 500 unidades	61	0,70	0,97	99,00	136,84
Otras 542 fichas	-	98.315	33,42	46,37	-	-
<b>Total</b>	-	<b>109.774</b>	<b>72,07</b>	<b>100,00</b>	-	-

Nota: Los precios aquí considerados no distinguen marca.

Fuente: OSCE.

Elaboración: Oficina de Estudios Económicos del OSCE.

Cuadro 4.9

**Lista-ejemplo de “útiles de escritorio” disponibles en el catálogo electrónico del SEACE que son bienes fungibles para las instituciones educativas**

Útiles de escritorio		
N.º de ítem en el catálogo	Descripción del ítem	Unidad de despacho
1	Alfiler metálico	Caja x 50 g
2	Almohadilla de recambio p/sello. T: 30 mm x 30 mm	Unidad
6	Anillo de plástico. T: 1/4" (6 mm)	Bolsa x 100 unidades
43	Block de papel bond rayado de 56 g. T: A-4 x 50 hojas	Unidad
44	Block de papel bond rayado de 56 g. T: Oficio x 50 hojas	Unidad
45	Block de papel bond rayado de 56 g. T: oficio x 100 hojas	Unidad
46	Bolígrafo de tinta líquida, color azul, punta fina. Diámetro de punta: 0,1 mm a 0,9 mm	Unidad
47	Bolígrafo de tinta líquida, color azul, punta mediana. Diámetro de punta: 1 mm a 1,5 mm	Unidad
59	Borrador de caucho p/tinta. T: grande	Unidad
60	Borrador de caucho p/tinta y lápiz. T: chico	Unidad
61	Borrador de caucho p/tinta y lápiz. T: grande	Unidad
62	Borrador de papa. T: chico	Unidad
65	Borrador de PVC o vinil p/lápiz, color blanco. T: grande	Unidad
66	Caja porta CD unitario de plástico	Unidad
67	Cartulina dúplex reverso kraft de 200 g. T: 70 cm x 100 cm	Unidad
68	Cartulina dúplex reverso kraft de 200 g. T: 70 cm x 100 cm	Empaque x 100 unidades

Fuente: <http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Listado%20de%20Utiles%20de%20Escritorio.pdf>

los precios unitarios máximos y mínimos de las compras. Y el cuadro 4.9 muestra ejemplos de los bienes “útiles de escritorio”, que son los útiles escolares o fungibles, y queda la posibilidad de catalogar más bienes a solicitud del MED.

materiales, es sumamente especializada, por lo que requiere que los técnicos conozcan la abundante y minuciosa normatividad y lineamientos del OSCE y del MEF. Algún error de interpretación, debilidad institucional y de los recursos humanos puede llevar a demoras que retardan la producción y entrega de los textos, y de las compras de materiales fungibles.

## Conclusiones

### GENERALES

Una revisión de las fases de compras (procesos) arroja varias modalidades y regímenes, cada uno con sus propias reglas. La fase de compras y adquisiciones de textos y material fungible está compuesta por tres partes a las que hemos llamado subfases, claramente definidas —programación y planeación, selección y ejecución contractual— y aproximadamente 71 actividades, identificadas en este estudio si se considera la modalidad del régimen clásico de licitación pública. Sin duda, esta fase, parte del proceso de dotación de

Es fundamental tomar en cuenta que parte de las mejoras en esta fase debe considerar como parámetro los calendarios tanto del Organismo Supervisor de Compras Estatales como de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF. El estudio encuentra que si bien es cierto que los calendarios son hitos en la gestión pública, no son limitantes para que el sector Educación a nivel central y en los gobiernos regionales pueda introducir mejoras en los procesos de compras y adquisiciones, incluso utilizando la normatividad vigente, que abre algunas posibilidades, y que no hay impedimento alguno para una mayor transparencia en las propias instituciones públicas. Además, también es cierto que hay reformas pendientes en el OSCE y en

todo el sistema de compras públicas en las que el MED puede incidir en procura de la simplificación de los procesos, mejora de los catálogos de bienes en la modalidad de convenio marco, incremento de compras corporativas, mayor transparencia hacia la sociedad civil y exploración conjunta con el OSCE de modalidades innovadoras que beneficien al sector y, sobre todo, a los niños y niñas, grupo beneficiario de la política inclusiva del Gobierno.

## ESPECÍFICAS DE LA FASE DE PROGRAMACIÓN Y ACTOS PREPARATORIOS

- El mayor problema en la programación es la falta de cultura para preparar un plan que realmente responda a las necesidades anuales del universo de escuelas y niños y niñas que se atienden por unidad ejecutora. Los planes anuales de adquisiciones y contrataciones quedaron relegados como un mero insumo administrativo obligatorio. Se ha llegado a extremos en los que el plan se ha modificado aproximadamente 47 veces en el Programa de Educación Básica para Todos en el MED durante el 2010, y unas 27 veces en el 2011. Esta práctica es grave si se considera que las fallas en la programación afectan el presupuesto, y que los procedimientos necesarios para asegurar los recursos demandan mayor tiempo. Esto se puede explicar por la falta de incentivos o de lineamientos más claros que fijen estándares de buena práctica tanto para textos como para materiales fungibles. Esta fase requiere una estrecha relación y conocimiento del proceso tanto de las áreas presupuestales como de la administración.
- Mientras que la etapa de programación en adjudicación por menor cuantía toma, en promedio, 23 días, el mismo proceso en adjudicaciones directas selectivas o directas públicas, licitación o concurso público duplica ese tiempo, con lo que se crea un incentivo perverso a fraccionar las compras, incluso las de menor monto, para no tener que reportarlas al regulador. Así se limita el seguimiento y la transparencia del proceso, y se desconoce, por ejemplo, la factibilidad de lotizar las compras siguiendo las pautas del OSCE.
- Los requisitos técnicos mínimos y la poca disponibilidad de tiempo para preparar bases adecuadas han creado barreras a una pluralidad de postores, de modo que pueden castigar la calidad de producción (como se menciona más adelante, en la fase contractual) pero también el nivel de precios,

por lo que los costos no son solo de naturaleza económico-social, por la tardanza de los materiales en llegar a las escuelas, sino también monetarios, por tener que pagar mayores precios.

## ESPECÍFICAS DE LA FASE DE SELECCIÓN

- Los tiempos comparativos de las fases de selección entre los procesos clásicos de licitación y concurso público son de aproximadamente 30 días, mientras que esta fase puede durar 7 días para los de menor cuantía. En todo caso, como en la fase de programación, hay incentivos para realizar compras de menor cuantía. El manejo de las pocas cantidades que se van a comprar de manera individual y no corporativas incrementan sin duda los precios, y los cortos tiempos no permiten que todos los proveedores del mercado puedan presentarse, sea de manera individual o a través de consorcios.
- Otro aspecto identificado en el sector es que las fallas en los procesos también han llevado a una condición de desierto o nulidad, parcialmente desierto y similares, lo que retarda la producción y entrega final de los bienes. El cálculo realizado en la muestra construida de procesos informa que aproximadamente el 10% del valor total programado tuvo este problema, porcentaje del cual el 43% fue parcialmente desierto, lo que pudo generar la reprogramación de nuevos procesos de compras para cubrir estos bienes.
- Pero no solo el sector ha incurrido en procesos desiertos: también ha habido numerosos casos de solicitudes de exoneraciones por desabastecimiento inminente o situación de emergencia que se desprende de los procesos truncos.
- Factores que pueden causar inconvenientes y demoras son los reclamos a las bases, lo que demanda la experiencia acumulada de los Comités Especiales y su relación estrecha con las áreas usuarias. Una falla en esto puede llevar a que los reclamos lleguen hasta el Tribunal del OSCE, lo que, obviamente, retrasa la compra por varias semanas o meses.

## ESPECÍFICAS DE LA FASE CONTRACTUAL

- Un factor capaz de causar demoras es la controversia que puede interponer el proveedor, al punto

que es posible que se llegue a una cancelación del proceso, lo que ocasiona perjuicio al área usuaria. Según la información del sector público en general disponible en el OSCE, de los recursos de apelación interpuestos el 85% se debe a errores de la evaluación por el Comité Especial, y el 15% a una mala elaboración de las bases. Pero, por otro lado, aunque no se cuenta con datos exactos para Educación, el OSCE ha estimado que de 699 expedientes de aplicación de sanciones en el sector público, 344 tuvieron documentos falsos.

- En un estudio realizado por el OSCE, las unidades ejecutoras del MED representaron 70% y 59% del monto adjudicado en los años 2009 y 2010 respectivamente, lo que releva la importancia del Ministerio de Educación en este rubro. De acuerdo con el OSCE, las modalidades encontradas fueron variadas, sobre todo en las regiones, donde se hallaron de menor cuantía y convenio marco.
- El OSCE encontró que, durante el periodo 2006-2009, el 76% de procesos (93,2% de ítems) fueron convocados en el tercer y cuarto trimestre. Dada la necesidad de acortar tiempos, el MED consideró en su evaluación de selección un periodo de 19 días en promedio. Llamó poderosamente la atención un caso en el que un proveedor (World Color Perú) ofreció solo dos días para imprimir 240.755 cuadernos de trabajo y manuales de 237 páginas de volumen en promedio (OSCE 2010: 12). El seguimiento a los procesos deja claro que, si no ocurre ningún tipo de falla, dura por lo menos 5 meses y medio.
- Otro aspecto que perjudica al sector es el problema de transparencia interna (ya mencionado aquí), aunado a la falta de complementariedad de los sistemas de información. Considérense, por ejemplo, las concentraciones de los proveedores: solo dos empresas, World Color Perú y Corporación Gráfica Navarrete S.A., explicaron el 70% del monto contratado entre 2006 y 2009.
- Los sistemas de información vinculados a esta área no facilitan la transparencia; por ejemplo, la no integración entre el SIAF del MEF con el SEACE del OSCE; su conexión es importante para que se capten todos los flujos presupuestales y se favorezca el seguimiento y evaluación de las compras. El equipo no pudo realizar análisis alguno con la data presupuestal orientada al gasto en materiales en conexión con la data entregada por el OSCE. Lo

mínimo esperado era tener claras las cuentas presupuestales; pero, en un nivel muy específico, los materiales se pueden comprar y registrar en diferentes cadenas presupuestales y con nomenclaturas diferentes. Además, si la compra no alcanzó el monto como para justificar su calificación como de menor cuantía, las regiones no la registran en el SEACE pero sí en el presupuesto.

## A modo de propuesta

### LA IMPORTANCIA DEL INICIO DE LA FASE (SUBPROCESO) DE COMPRAS

Poner en relieve la importancia de la planificación también lleva a cuidar el significado del Plan Anual de Adquisiciones. Aunque la normatividad permite ajustes a estos planes, es una mala práctica abusar de la utilización de esta alternativa. El MED tiene que cambiar su enfoque y definir *a priori* el paquete básico por alumno como una señal de política de inclusión. Su rol rector le permite influir en la modernización del enfoque en las regiones. Las unidades ejecutoras de todos los pliegos del sector (nacional y regional) deben verse obligadas a programar de acuerdo con sus necesidades por paquete y por niño, retomando la importancia de los materiales en el aula. Si es necesario un trabajo con el Ministerio de Economía y Finanzas, ése es el camino que se ha de tomar. Es preciso pasar de una visión primaria de cuántos procesos para comprar papel hay que gestionar (lo que por cierto es importante) a una que pregunte inicialmente “qué necesitan los niños y niñas” para, a partir de ello, construir los procesos de compra de los insumos del paquete básico.

Las entidades requieren de incentivos para hacer efectivas las herramientas de planificación, de modo que se usen de manera eficaz y no solo por obligación de la normativa, y para esforzarse en planificar lo más aproximado al monto ejecutado, tomando conciencia de su utilidad incluso en las compras con montos menores. El MED debería publicar, en su página web, un paquete básico que todos los alumnos deben tener antes y durante el año escolar, y las regiones, simular el mismo hecho con referencia a los materiales fungibles, en el caso de que los textos sigan produciéndose en Lima. Su publicación abierta permitirá al mercado de proveedores tanto de bienes como de servicios estar preparados, formar sociedades o consorcios, incluyendo la posibilidad de constituir sociedades de

compra entre empresas de Lima y regiones, incrementar la competitividad y obtener los mejores precios a favor del sector.

Asimismo, se debe limitar el número de modificaciones a los planes anuales en el año, y tener control para ejecutar todo lo que se programó en los plazos preestablecidos, para que pueda ser remitido a los demás órganos competentes que soliciten la información. Para ello se requiere una mayor promoción en el uso de herramientas de información integrada como SIGA, para que se consigne la información precisa y se planifique mejor, con las consideraciones del desarrollo de las condiciones para que el sistema funcione.

## TRANSPARENCIA Y MONITOREO EN LOS PROCESOS REDUCEN LOS COSTOS

Un trabajo más estrecho entre las áreas usuarias del MED o las UGEL con las áreas de Logística y Presupuesto es importante, sobre todo el año calendario anterior al inicio del año escolar, para asegurarse de que todo esté previsto y se eviten demoras en la solicitud de presupuesto adicional. Ya se mencionó la publicación del paquete básico para vincularse tempranamente con el mercado. También es necesaria mayor transparencia interna en el sector para incentivar una coordinación entre las áreas usuarias y la oficina de administración. Dados el monto de adquisiciones que maneja el MED y los periodos en que se han venido dando las convocatorias —de impresión, por ejemplo— se sugiere instaurar un tablero de alertas de manejo trimestral para la Alta Dirección. Al 15 de julio, máximo, las convocatorias de producción de textos ya han debido ser hechas, y en fecha cercana la compra de material fungible. Sería muy interesante que las regiones puedan publicar el estado en que se encuentran sus procesos de compra de materiales educativos, y el universo de alumnos y escuelas al cual va dirigido, pues esto también ayudaría a evitar duplicidad de acciones dentro de las regiones. Además, ello contribuiría a contagiar positivamente al resto de sectores sociales, e incentivaría a las unidades ejecutoras de Educación a hacer compras conjuntas negociando un mejor valor referencial.

Como ya se adelantó, se recomienda mayor transparencia y fluidez de la información para que todos los potenciales candidatos a proveedores del mercado participen. Con tal fin, el Estado puede identificarlos e invitarlos a que participen, incluyendo a aquéllos que aún no se han inscrito en el Registro Nacional de Proveedores, mediante una plataforma integrada con el

gremio industrial y empresarial. Asimismo, sería conveniente reducir las barreras de entrada y riesgos de contratar con el Estado.

## LA MEJOR MODALIDAD DE COMPRA ES ELEGIDA

Aunque la normativa menciona las diferentes modalidades por las que pudiera optarse, dependiendo del bien o servicio, no hay suficiente conocimiento y trabajo de incidencia de parte del OSCE; como respuesta, las entidades continúan comprando según las modalidades clásicas, pues desconocen cómo funcionan las otras opciones y cómo las características técnicas del bien sirven de base para elegir el modelo que más les conviene. En el caso de materiales y textos, la mayoría de las compras se han realizado de manera tradicional, y recientemente se han hecho compras mediante subasta inversa; sin embargo, no se ha probado, al menos en su totalidad, la modalidad de convenio marco, que facilita, mediante prácticas estandarizadas, la compra y la reducción del plazo y de incertidumbre, pues esta modalidad permite contar con proveedores previamente acreditados por el OSCE. De ahí la necesidad de orientar e incentivar a las unidades ejecutoras vinculadas a la compra de materiales educativos hacia el uso de este modelo. Algunas UE ya lo están haciendo, por lo que sería interesante difundir las buenas prácticas en esta área.

Al MED le queda la opción de incidir en la OSCE para que todos los materiales fungibles, o el mayor número de ellos, estén en el catálogo de materiales de oficina, o mejorar la clasificación en el mismo catálogo para que lo usen un mayor número de unidades ejecutoras en el sector, y que esto se aplique no solo a la parte administrativa sino también a la pedagógica. Aunque la respuesta del OSCE ha sido que solo se aplica para bienes, se cree que en el caso de productos-servicios como “página impresa”, con algunos atributos fijos de color y tamaño, se pueden conseguir precios referenciales de varios proveedores y acabar con el oligopolio de dos imprentas, como ha ocurrido en el pasado. Para esto último, un modelo similar al convenio marco podría instaurarse como piloto.

## ACTORES Y EJECUTORES DEL PROCESO ACOMPAÑADOS Y SENSIBILIZADOS

Urge facilitar y normar los procedimientos para la utilización del sistema más idóneo de compras con el

aprovechamiento de la normativa; para ello, se sugiere que un técnico-legal especializado en contrataciones capacite y actualice a los encargados de las compras acerca de los reglamentos y de los últimos decretos o convenios de proveedores, entre otras directivas para que estandaricen los procesos con lineamientos acordes con el sistema de compras —por ejemplo, en la elaboración de las bases, para que éstas sean las más precisas y claras y no quede opción a una mala interpretación o a rectificaciones, de modo que se reduzcan las consultas y observaciones y se eviten dilaciones innecesarias.

Por otro lado, si los miembros del Comité Especial están aptos para solucionar discrepancias entre los participantes y ser conciliadores que resuelvan las desavenencias, no se tendría que recurrir a una instancia superior como el Titular de la entidad o el Tribunal del OSCE para solucionar controversias, lo que retrasa el plazo de compra. Además, sería conveniente que los funcionarios encargados del área de Compras comuniquen sus recomendaciones a los órganos descentralizados del OSCE para una mayor injerencia en la adaptación de la ley en materia de contrataciones para bienes y servicios de educación. En conversaciones con funcionarios del OSCE, se recomendó capacitar no solo a los funcionarios de la OGA, sino también a equipos fuera de ella, para mejorar la comunicación entre áreas usuarias y las oficinas o unidades de Logística, y para terminar con el dominio de las áreas de ésta sobre las usuarias, que son las que deberían determinar el tipo y calidad del bien.

## REFORMAS ESPERADAS FUERA DEL SECTOR

La propuesta de una central única de compras como la que hay en Chile ha sido varias veces discutida; en ella se concentran todas las actividades relativas a las contrataciones en un solo organismo especializado. Así, se han tercerizado las contrataciones y adquisiciones de cada una de las entidades del Estado, de modo que solo la planificación y el requerimiento de las unidades usuarias son elaborados en las entidades. Se trata, qué duda cabe, de un esquema que supone un cambio radical que involucra una política de Estado.

Si bien el reglamento intenta facilitar mecanismos que permitan minimizar los tiempos de cada etapa de los procesos de selección y la ejecución contractual, aún no se han normado en función de las características de

las compras, de manera que se tendría que monitorear la duración de la contratación no solo en función del monto de compra sino también de la naturaleza intrínseca del tipo de bien por comprar. Por ejemplo, qué modelo conviene más cuando se compra papel bond, uno de los bienes más solicitados por el Estado, incluyendo al sector Educación. Esta mejora está actualmente en manos del OSCE, pero sería muy conveniente involucrar al MED, para que vele por los bienes que llegan a las escuelas.

## Anexo 4.1 Glosario de términos referidos al proceso de compras

**Actos preparatorios:** La fase de actos preparatorios está referida al desarrollo de las actividades de identificación y análisis de la necesidad para la realización de un determinado convenio marco, y a la elaboración y aprobación de las respectivas bases.

**Bases administrativas estandarizadas:** Contienen el detalle de las características de los bienes, servicios u obras por adquirir o contratar; y el lugar de entrega, elaboración o construcción, según el caso. Este detalle puede constar en un anexo de especificaciones técnicas o, en el caso de obras, en un expediente técnico. No constituye tratamiento discriminatorio la exigencia de requisitos técnicos y comerciales de carácter general establecidos por las bases. Las bases de una licitación o concurso público serán aprobadas por el Titular del Pliego que lo convoca o por el funcionario designado por este último o por el Directorio en el caso de las empresas del Estado.

**Bolsa de productos (listado de bienes comunes):** Es el listado obrante en el SEACE que contiene las fichas técnicas de los bienes susceptibles de ser convocados por subasta inversa.

**Buena pro:** Es el resultado de un proceso de selección en el cual el postor seleccionado obtuvo el mayor puntaje en su propuesta económica y técnica frente a sus competidores, quedando a la espera de su consentimiento de *buena pro*, es decir, de su aceptación.

**Catálogo de bienes:** Relación de bienes que el MEF clasifica correlativamente por grupos, clases, familia e ítems.

**Catálogo de convenio marco:** Es un catálogo electrónico de bienes publicado y difundido a través del SEACE que contiene las fichas de convenio marco y que debe corresponder a los procesos adjudicados y vigentes.

**Catálogo único de compras:** Clasificación de los bienes que compra el Estado, información que permite conocer la demanda real de un determinado bien para permitir el abastecimiento oportuno y adecuado de las entidades públicas. Asimismo, sirve de fuente de información para las empresas que, de acuerdo con la tendencia de la demanda del Estado, orientarán sus inversiones y mejorarán sus productos creando una oferta competitiva. Es aprobado por el OSCE.

**Comité Especial:** Órgano colegiado encargado de seleccionar al proveedor que brindará los bienes requeridos por el área usuaria a través de determinada contratación desde la revisión de los alcances de la información del expediente de contrataciones hasta que la *buena pro* esté consentida o administrativamente firme o se cancele el proceso.

**Convenio marco:** El convenio marco es la modalidad por la cual Consucode selecciona a los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el Catálogo para ser adquiridos o contratados de manera directa por las entidades.

**Cuadro de necesidades:** Es un formato que contiene el requerimiento formal de la unidad usuaria para cumplir con sus objetivos programáticos para el año presupuestal.

**Ejecución contractual:** La fase contractual comprende el desarrollo de las actividades conducentes a la contratación directa por parte de las entidades con los proveedores adjudicatarios a través del Catálogo.

**Especificaciones técnicas:** Descripciones elaboradas por la entidad de las características fundamentales de los bienes, suministros u obras por comprar o contratar.

**Estudio de posibilidades de mercado:** Contiene presupuestos y cotizaciones actualizados, que deben provenir de personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades materia de la convocatoria (nombres de fabricantes, cuando correspondan), contenidos en postales, portales o páginas web, catálogos, entre otros. Deberá emplearse, como mínimo, dos fuentes.

**Expediente técnico de contratación:** Conjunto de documentos en el que aparecen todas las actuaciones referidas a una determinada contratación, desde la decisión de adquirir o contratar hasta la culminación del contrato, incluyendo la información previa referida a las características técnicas, valor referencial, la disponibilidad presupuestal y su fuente de financiamiento.

**Ficha de convenio marco:** Son fichas electrónicas que contienen las características y condiciones de los bienes y servicios ofrecidos por los proveedores adjudicatarios conforme a lo dispuesto en las bases y en las propuestas técnica y económica presentadas en un determinado proceso.

**Ficha técnica:** Documento que contiene las características técnicas de un bien o los términos de referencia de un servicio, al que se puede acceder a través del Listado de bienes comunes o del Listado de servicios comunes. Aprobada por el OSCE y publicado en el SEACE.

**Garantía de seriedad de oferta:** Es un exigible en los procesos cuyo contrato tenga una cuantía igual o superior a la base establecida para el concurso público de ofertas, y que tendrá un periodo mínimo de validez de 90 días. Las propuestas que se presenten en los trámites de los contratos y en el contrato de arrendamiento con opción a compra incluirán la garantía de seriedad de la propuesta, por un valor igual al 2% del presupuesto referencial o, en caso de no existir ese presupuesto, por tal porcentaje del valor de la oferta.

**Nota de ampliación de crédito:** Comprobante de índole contable y tributaria que sirve para sustentar el otorgamiento de un descuento o bonificación, ampliación del presupuesto por medio de crédito para contratación del bien al Órgano Encargado de las Contrataciones.

**OEC (Órgano Encargado de las Contrataciones):** Representado por los responsables del área de Logística de la entidad.

**Participante:** El proveedor que puede intervenir en el proceso de selección por subasta inversa electrónica al haberse registrado como tal a través del sistema.

**Plan Anual de Compras y Contrataciones:** Programa detallado de todas las licitaciones, concursos y adjudicaciones directas que van a ejecutarse durante

un ejercicio presupuestal en una determinada entidad. Puede o no incluir las adjudicaciones de menor cuantía. Este Plan debe prever el tipo de bienes, servicios y obras que se requerirán durante el ejercicio presupuestal y el monto del presupuesto requerido. El Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones será aprobado por el Titular del Pliego o por la máxima autoridad administrativa de la entidad.

**Postor:** Persona natural o jurídica legalmente capacitada que participa en un proceso de selección por subasta inversa electrónica desde el momento en que presenta su propuesta a través del sistema.

**Presupuesto de compra:** Presupuesto estimado a partir de valor referencial de los bienes por contratar para su aprobación por el titular de la entidad.

**Proceso de selección:** Es un procedimiento administrativo especial conformado por un conjunto de actos administrativos, de administración o hechos administrativos, que tienen por objeto la selección de la persona natural o jurídica con la cual las entidades del Estado van a celebrar un contrato para la contratación de bienes, servicios o la ejecución de una obra.

**Proformas de cotizaciones:** Documento donde el proveedor detalla las características de los bienes que va a ofrecer, precisando el precio con indicación de tipo, calidad y cantidad, modelo y forma de presentación de éstas por un determinado periodo que también se señala.

**Programación de compromisos anualizada:** Documento que permite recoger los montos establecidos por la Dirección de Calidad del Gasto Público en el nivel de pliego, fuente de financiamiento, rubro, categoría y genérica del gasto, que servirán como límite para que la entidad pueda certificar y comprometerse en un calendario de compromisos institucional.

**Proveedor:** La persona natural o jurídica que vende bienes o presta servicios y que está en capacidad de participar en procesos de selección por subasta inversa electrónica.

**Proveedor adjudicatario:** Es el proveedor al que, habiéndosele otorgado la *buena pro*, adquiere el derecho de suscribir el respectivo convenio marco y, por tanto, que los bienes y/o servicios que ofrece sean incluidos en el Catálogo mediante las fichas correspondientes.

**Registro Nacional de Proveedores:** Es la relación de proveedores nacionales inscritos en el Sistema de Registro del SEACE, en el que figura el desempeño en todas sus participaciones en los procesos.

**Requisitos técnicos mínimos:** Son las características, condiciones, cantidad y calidad de los bienes, servicios y obras que una entidad requiere adquirir o contratar para el cumplimiento de sus funciones. Estos RTM son elaborados por el área usuaria de la entidad que formula el requerimiento, y posteriormente consignados en las bases del proceso de selección.

**Resumen ejecutivo:** Contiene una breve descripción de las características del bien y del mecanismo de compra del proceso de selección que se llevará a cabo.

**Situación de desabastecimiento inminente:** Se considera situación de desabastecimiento inminente aquella situación extraordinaria e imprevisible en la que la ausencia de determinado bien, servicio u obra compromete en forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones productivas que la entidad tiene a su cargo de manera esencial.

**Situación de emergencia:** Se entiende como situación de emergencia aquella en la cual la entidad tiene que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro de necesidad que afecten la defensa nacional.

**Términos de referencia:** Documento que contiene las especificaciones técnicas, objetivos y estructura sobre cómo ejecutar un determinado proceso de selección.

**Unidad usuaria:** Es el área que solicita el bien que se va a contratar, sea consumidor directo o indirecto como representante del destinatario final.

**Valor referencial:** Es el valor del bien que se calcula a partir del estudio de posibilidades de mercado, y en función del cual se realiza la evaluación de las ofertas económicas. Se usa una metodología que verifique que los valores consignados en las diversas fuentes sean comparables entre ellas, adecuándose a las situaciones en las cuales las condiciones del sector público no se replican en una contratación privada, pues son otros costos y otras condiciones.

## Anexo 4.2

### Análisis de los procesos de compra y adquisiciones implementados en el periodo 2010-2011 en el sector Educación

#### ANTECEDENTES

El objetivo de este anexo es presentar los resultados de la revisión de los procesos de compra de materiales educativos y otros bienes fungibles tanto en la sede del Ministerio de Educación<sup>94</sup> como en tres regiones que se encuentran en el ámbito del Proyecto SUMA (San Martín, Ucayali y Ayacucho). Esta revisión busca evaluar el desempeño de los procesos de compra a través de la construcción de indicadores de gestión en una muestra de tales procesos entregada por el OSCE 2009-2011 y complementada con información de su página web y la plataforma por el Organismo de Supervisión y Contrataciones del Estado (OSCE) y la plataforma del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE). Específicamente, se utilizaron las bases de datos del SEACE; dado el gran número de transacciones diarias, se definieron *a priori* los ítems que se iban comprar, de acuerdo con la clasificación general de bienes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):

- Grupo 14: “Bienes de Activo Fijo No Catalogados por la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN)”.
- Grupo 31: “Enseñanza: Repuestos, Accesorios, Materiales Didácticos y Útiles”, que se desagregan en:
  - Enseñanza: Manuales, material didáctico y útiles.
- Grupo 44: “Impresión, Encuadernación y Publicación: Materiales”, que se desagregan en:
  - Empaste, encuadernación: Materiales.
  - Impresión, reproducción: Materiales.

En vista de que la base de datos solicitada y entregada por el OSCE no contenía todas las variables requeridas, se las complementó con información de acceso al público en el SEACE. Se considera que las transacciones bajo estudio que se pudieron obtener y construir son una muestra representativa de las compras que se han registrado en el SEACE, aunque podrían existir algunos procesos que a la fecha de la solicitud no habían sido incorporados al Sistema.<sup>95</sup> Las bases de datos para los años 2009 y 2010 están más completas, porque consideran casi todos los procesos reportados como “cerrados”, mientras que para el 2011 se consiguió información hasta septiembre. Se logró construir 26 procesos que cubrieron 59 ítems<sup>96</sup> en el 2009, 28 procesos que abarcaron 71 ítems<sup>97</sup> en el 2010 (véase el cuadro 4.2.A), y 22 procesos y 34 ítems<sup>98</sup> en el 2011 (véanse los cuadros 4.2.B y 4.2.C). Se presentan los procesos e ítems de los años 2010 y 2011 como síntesis del tipo de procesos estudiados en la muestra.

El análisis cubrió las etapas de un proceso de compra que se inicia en la planificación y culmina en la ejecución final del contrato. Algunas secciones del análisis fueron integradas a la parte 4 del informe por lo que no aparecen en este anexo. Las variables que conforman la base de datos son:

- **Unidades ejecutoras:** Referencia de información para reconocimiento de su identidad.
- **Planificación:** Número de versiones del plan, ítems considerados en la compra, montos estimados y de ejecución (valor referencial), fechas de todas las etapas.
- **Selección:** Régimen y modalidad de compra, ítems y montos involucrados como valores referenciales; fechas de la etapa de selección, consultas y observaciones; garantías entregadas; nivel de solución de controversias; bases estandarizadas (descargadas individualmente y que suman 102); actas de pronunciamientos; cuadro de resultados (criterios del Comité Especial para fijar puntajes); *status* del

<sup>94</sup> La base de datos arrojó por lo menos tres unidades ejecutoras principales.

<sup>95</sup> La imposibilidad de coordinar directamente con la Oficina de Informática no permitió asegurarse de que los parámetros de consulta eran los adecuados a su sistema para obtener la muestra deseada. Los nombres y nomenclaturas que manejan en las bases de datos no son amigables para investigadores externos a la entidad.

<sup>96</sup> La información de la UGEL Moyobamba se mantuvo a nivel de sub-ítem; en este caso solo se ha considerado un proceso.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> La información de Lucanas - Ayacucho permaneció a nivel de sub-ítem; solo se ha considerado un proceso en este caso.

proceso (desiertos, cancelados, parcialmente ejecutados); exoneraciones (desabastecimiento inminente, emergencias); decisiones del Comité, y data de *buena pro*.

- **Ejecución contractual:** Motivos de controversias, impugnaciones, resoluciones de arbitraje (Comité Especial o Tribunal del OSCE).

A continuación se revisan las etapas de programación para identificar el número de revisiones de los planes de compras, las ejecuciones de los fondos, las exoneraciones en los procesos de compras, el horizonte y periodos que requiere la ejecución de un proceso, y los pronunciamientos del Comité y del Tribunal frente a los reclamos. El tema de procesos desiertos y nulos se presentó en la parte 4.

## A. SOBRE EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y COMPRAS

En esta fase se examinan una serie de variables que afectan el buen desempeño de las contrataciones. Un indicador muy utilizado es el número de veces que ha sido modificado el PAAC en el año; si bien los PAAC son referenciales, se espera que se atiendan todas las necesidades identificadas en él —pues se asume que ha sido el resultado de una previsión y organización de sus recursos, y para contrarrestar contingencias que puedan surgir en el periodo presupuestal—. En consecuencia, el incentivo de tener una sola versión del Plan y adquirir todo lo que se ha planificado es muy destacable.

En lo que sigue se presentan casos interesantes que permiten entender la volatilidad en la programación. En el 2011, el Programa Educación Básica para Todos del MED (UE 026), en el proceso de adquisición de textos y manuales para seis áreas curriculares de Secundaria, utilizó el régimen por convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y realizó 27 cambios en su Plan Anual de Adquisiciones. Este proceso costó 111 millones de nuevos soles (véase el cuadro 4.2.A). Ello significaría que no solo se aprecia una deficiente planificación, por la complejidad de sus contrataciones, por los montos y por las especificaciones requeridas, sino también una ausencia de lineamientos para su control durante el año.

El Ministerio de Educación<sup>99</sup> realizó unas 20 modificaciones en el PAAC durante el año 2011 en dos compras de adjudicación directa pública; mientras que el Programa Nacional de Movilización cambió el PAAC unas 15 veces cuando utilizó un convenio con la OEI.

Por otra parte, el Gobierno Regional de San Martín /Educación Moyobamba/ y la UGEL Tocache presentaron una única versión al inicio del año 2011; los tipos de proceso que utilizaron fueron una adjudicación directa selectiva y una adjudicación de menor cuantía; y esto no garantiza que hayan logrado un nivel de cumplimiento en la ejecución de contrataciones importante, es decir, que en efecto hayan adquirido todo lo planificado en su PAAC.

Si bien se presentó un solo Plan, estas entidades regionales efectúan otras compras que no abarcan el régimen de contrataciones (observado en el nivel de ejecución presupuestal), por lo que no están bajo supervisión del órgano regulador (OSCE), por no alcanzar el valor mínimo para ser una menor cuantía. Este proceder impide al analista concluir que, efectivamente, a pesar de que estuvo registrada en el Plan, la compra se efectuó, ya que no hay manera de monitorearlo en el sistema del SEACE.

Es de destacar el Gobierno Regional de San Martín (GRSM),<sup>100</sup> que distribuyó su PAAC (en la muestra obtenida) como se observa en el gráfico 4.2.A. Como se ve, predomina, con 33%, el material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza, a los que siguen adquisición de material fungible para el PELA, con un 25% de su PAAC, y adquisición del servicio de fotocopiado de material didáctico y papel bond A-4 x 75 gr Copimax, y adquisición de libretas y registros (10%). De acuerdo con sus requerimientos, se entiende que el GRSM priorizó en su contratación los bienes de uso de la escuela.

Como se aprecia en el cuadro 4.2.B, el Ministerio de Educación realizó el mayor número de modificaciones en el PAAC para procesos especiales para la adquisición de papelería por la modalidad de convenio marco (unas 20 veces), por un monto de S/. 235.922,16, seguido del Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (UE 109), que varió casi 15 veces el PAAC, en una licitación pública de adquisición de materiales de apoyo pedagógico para este Programa con convenio

<sup>99</sup> Identificada como "Ministerio de Educación" en el OSCE, pudiendo ser la UE de la administración de la sede central, ya que la base registra otros programas individualmente fuera de esta categoría.

<sup>100</sup> Asumimos que se refiere a todas sus unidades ejecutoras comprendidas en Educación.

Cuadro 4.2.A

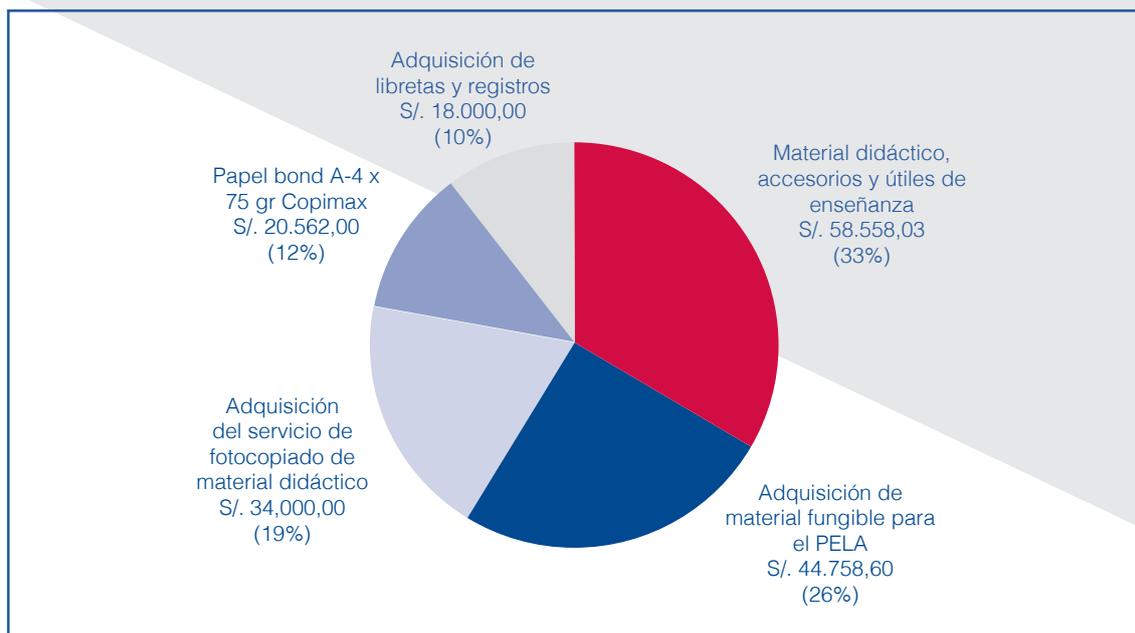
**Número de versiones PAAC de los procesos programados clásicos según valor estimado y tipo de proceso (a septiembre del 2011)**

Entidad/ Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN MOYOBAMBA			
ADS	Material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza	58.558,03	1
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TOCACHE			
AMC	Papel bond A-4 x 75 gr Copimax	20.562,00	1
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN HUALLAGA CENTRAL (UGEL MARISCAL CÁCERES-JUANJUÍ)			
AMC	Adquisición de libretas y registros	18.000,00	2
ADS	Adquisición de material fungible para el PELA	44.758,60	
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN SARA SARA			
AMC	Papelería en general, útiles y material de oficina	28.059,15	2
PROGRAMA DE APOYO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL-APROLAB II (UE 113)			
LP	Adquisición de equipos y herramientas de talleres de servicios y manufactura para las instituciones y los centros beneficiarios del proyecto APROLAB II	3'105.000,00	4
PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE (UE 112)			
LP	Adquisición de papel bond de 75 g para Pronacaf	403.200,00	4
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN LUCANAS			
AMC	Papel bond de 75 gr, A-4	37.440,00	4
	Pizarras acrílicas	36.360,00	
	Plastilina x 10 unidades	12.000,00	
	Plumones N 126 acrílicos recargables Faber Castell	37.440,00	
	Tinta para recargar plumones acrílicos de 1/4	37.436,00	
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN CENTRO AYACUCHO			
AMC	Adquisición de kits de material educativo UGEL Huancasancos	14.066,00	5
	Adquisición de kits de materiales didácticos para la UGEL Sucre	25.750,00	
	Adquisición de kits didácticos UGEL Fajardo	32.349,00	
	Material didáctico para la UGEL Cangallo	22.813,00	
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL SAN MARTÍN TARAPOTO			
AMC	Adquisición del servicio de fotocopiado de material didáctico	34.000,00	5
ADS	Suministro de materiales de limpieza, aseo y cocina	80.000,00	
	Suministro de papelería para las unidades de costeo	192.500,00	
GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI-EDUCACIÓN			
ADS	Adquisición de materiales impresos para ejecución del Plan Operativo en el marco del Programa de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas 2011	63.200,00	6
	Adquisición de papel autocopiado con logo para planillas y cheques	85.000,00	
	Adquisición de útiles de oficina para el Programa Logros de Aprendizajes al finalizar el III Ciclo de la EBR	119.120,65	
	Suministro de materiales PAD para las oficinas de la sede de la Dirección Regional de Educación de Ucayali	99.107,00	



Entidad/ Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN (UE 109)			
CONV	Adquisición de cartulina plastificada 70 cm x 100 cm	93.366,00	15
MINISTERIO DE EDUCACIÓN			
ADP	Adquisición de papel bond para la elaboración del material técnico-pedagógico.	290.000,00	20
	Adquisición de papel continuo para el procesamiento de planillas de las unidades ejecutoras del pliego 010 Lima, periodo 2010.	217.973,70	
PROGRAMA EDUCACIÓN BÁSICA PARA TODOS (UE 026)			
LP	Adquisición de paneles solares para los CRT de las instituciones educativas del Programa "Una Laptop por Niño"-Digete.	4'820.445,00	27
ADS	Adquisición de zapatos, zapatillas y correas para estudiantes del Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú-Digete.	99.799,50	
	Adquisición de marimbas para la Orquesta Sinfónica Infantil.	85.600,00	
AMC	Adquisición de lonas impermeables.	28.800,00	
	Adquisición de materiales de procesamiento de datos.	16.065,00	
	Adquisición de módulos educativos para las áreas de Matemática y Comunicación y para la biblioteca de aula para niños y niñas de 3 a 5 años de los jardines infantiles y programas no escolarizados de Educación Inicial (bloques de madera).	1'225.369,70	
CONV	Adquisición de textos y manuales para 6 áreas curriculares de Secundaria.	111'943.167,90	

Gráfico 4.2.A  
Distribución de adquisiciones en el PAAC-Gobierno Regional de San Martín, 2011



Fuente: OSCE.  
Elaboración propia.

Cuadro 4.2.B

**Número de versiones PAAC de los procesos programados especiales según valor estimado y tipo de proceso (a septiembre del 2011)**

Entidad/Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
<b>GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI-EDUCACIÓN</b>			
ADS	Adquisición de útiles de oficina por convenio marco para el programa Logros de Aprendizajes al finalizar el III Ciclo de la EBR	130.879,35	6
<b>PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN (UE 109)</b>			
LP	Adquisición de materiales de apoyo pedagógico para el Pronama por convenio marco	2'129.647,77	15
ADS	Adquisición de útiles de escritorio para el Pronama por convenio marco	75.624,05	15
<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>			
ADP	Adquisición de papelería por convenio marco	235.922,16	20

marco. Finalmente, el que menos modificó el PAAC fue el Gobierno Regional de Ucayali —unas 6 veces—, para la adquisición de útiles de oficina por convenio marco para el Programa Logros de Aprendizaje al finalizar el III Ciclo de la EBR, por medio de una adjudicación directa selectiva. Asimismo, en el cuadro 4.2.C se ve que el Gobierno Regional de Ayacucho hizo entre 4 y 5 veces modificaciones en el PAAC para material fungible y *kit* de material educativo para las UGEL Lucanas y Centro Ayacucho, para lo que utilizó la adjudicación de menor cuantía (en ambos casos).

En ese mismo cuadro se aprecia que el Programa Nacional de Infraestructura Educativa-Pronied (UE 108) realizó aproximadamente 51 cambios en su Plan Anual de Adquisiciones para el año 2010, siendo los de mayor valor estimado las licitaciones públicas para la adquisición de instrumentos para el equipamiento de las bandas de música de las IIEE emblemáticas de Lima y provincias y la compra de pizarras acrílicas móviles multipropósito. Con el referente anterior, se puede seguir observando los datos del 2010 y determinar las veces en que se modificó el PAAC. Así, por ejemplo, el Ministerio de Educación realizó unos 44 cambios en el PAAC, entre los que destacan la adquisición de papel de seguridad para la elaboración del material técnico pedagógico (S/. 370.170,00), y la adquisición de material e insumos para la impresión de los documentos técnicos pedagógicos programados (S/. 29.478). Se ha observado que los PAAC de una misma institución pueden tener menos variación de un

año a otro, debido a factores como la complejidad de los procesos por los requerimientos técnicos y los montos involucrados.

## B. LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS PROGRAMADOS

Para el mejoramiento del proceso de adquisición de los materiales es necesario cierto nivel de cumplimiento de la planificación, lo que se refleja en la oportunidad de su ejecución de recursos. Al respecto, en la muestra estudiada se encontró que los procesos que cumplieron entre el 50% y el 75% del PAAC fueron aquellos con un valor promedio de 50 millones de nuevos soles, y entre el 75% y 100% los que tuvieron un valor promedio de 43 millones de nuevos soles. En contraste, el grupo de menor ejecución estuvo formado por aquellos que programaron, en promedio, 153 millones de soles.

## C. EXONERACIONES

Las exoneraciones se dan por las emergencias y un desabastecimiento inminente. En el cuadro 4.2.E se muestran las exoneraciones y sus causas. Es elocuente que el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (UE 027) presentara situaciones de desabastecimiento inminente en transporte y almacenaje de materiales de enseñanza (manuales, material

(sigue en la página 140)

Cuadro 4.2.C

**Número de versiones de procesos programados clásicos en el PAAC según valor estimado y tipo de proceso, 2010**

Entidad/ Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL TOCACHE			
AMC	Papel bond A-4, 75 gr Copimax	26,760.00	1
GOBIERNO REGIONAL DE UCAYALI-EDUCACIÓN			
ADS	Compra de otros bienes	135.970,00	1
AMC	Material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza	34.800,00	
ADP	Papelería en general, útiles y materiales de oficina	356.928,00	
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN SARA SARA			
AMC	Adquisición de material de oficina	23.693,20	3
	Servicio de imprenta y fotocopiado	16.355,00	
	Adquisición de muebles y equipos informáticos	10.853,00	
	Adquisición de productos de limpieza y alcohol	11.548,50	
ADS	Adquisición de material de oficina y procesamiento de datos	46.507,40	
	Adquisición de material de escritorio	42.753,05	
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN LUCANAS			
AMC	Adquisición de equipos para la UGEL	37.000,00	4
	Adquisición de materiales de enseñanza para las IIEE de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de la UGEL Lucanas-Puquio	37.000,00	
	Adquisición de materiales de limpieza para las IIEE de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de la UGEL Lucanas-Puquio	37.000,00	
	Materiales de enseñanza (motas y tizas)	15.000,00	
	Materiales de limpieza (recogedor, escobilla, jabón)	31.624,00	
	Papel bond de 75 gr, A-4, papelotes cuadrículados, tampón	23.500,00	
	Plumones para las IIEE	19.900,00	
GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN CENTRO AYACUCHO			
AMC	Material educativo para alumnos y profesores de la UGEL Cangallo	33.456,00	5
	Materiales educativos para alumnos y profesores de la UGEL Fajardo	23.160,00	
	Materiales educativos para alumnos y profesores de la UGEL Huancasancos	14.375,00	
	Materiales educativos para alumnos y profesores de la UGEL Sucre	25.315,00	
	Suministros de limpieza	30.000,00	
ADS	Materiales y útiles de enseñanza	95.000,00	
	Materiales y útiles de oficina	90.000,00	
GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN MOYOBAMBA			
AMC	Borrador 40"	8,70	6
	Cartón dúplex	236,00	
	Cartulina	932,00	



<b>Entidad/ Tipo de proceso</b>		<b>Valor estimado (S/.)</b>	<b>Versión PAAC</b>
<b>GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN MOYOBAMBA</b>			
AMC	Cartulina blanca, foldcote	75,00	6
	Cartulina plastificada	1 60,00	
	Cinta maskin tape grande	1.344,00	
	Cinta scotch grande	130,00	
	Clips chicos	289,50	
	Cola sintética x 1/4	322,50	
	Cuaderno de cargo	848,00	
	Cuaderno de registro	780,00	
	Cuaderno espiral pequeño*	42,00	
	Cuadernos	1.113,00	
	Fólder de manila tamaño A-4	1.260,00	
	Fólder de manila tamaño oficio	1.250,00	
	Fólder plástico	54,00	
	Foliador automático *	6,00	
	Goma en barra	314,00	
	Lápiz	344,32	
	Libros, diarios, revistas y otros bienes impresos no vinculados a la enseñanza	13.300,00	
	Papel A-1*	35,00	
	Papel bond A-4	30.000,00	
	Papel bond oficio 75 gr	508,00	
	Papel bulky A-4	820,00	
	Papel cuadriculado	525,00	
	Papel para fax	2.040,00	
	Papel sábana	2.000,00	
	Pegamento Uhu*	4,00	
	Perforador	870,00	
	Sacagrapas	161,46	
	Símbolos, distintivos y condecoraciones	1.200,00	
	Sobre blanco A-4	704,00	
	Sobre blanco tamaño carta	88,00	
	Sobre blanco tamaño oficio	12.000,00	
	Sobre manila extragrande	1.760,00	
	Sobre de manila tamaño A-4	392,00	
Sobre de manila tamaño grande	176,00		
Sobre de manila tamaño medio oficio	1.056,00		
Sobre de manila tamaño memorando	1.232,00		

Entidad/ Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
<b>GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN MOYOBAMBA</b>			
AMC	Sobre de manila tamaño oficio	640,00	6
	Tajador	229,00	
	Tajador de mesa	45,00	
	Tijeras	1.290,00	
ADS	Material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza	765.428,88	
LP	Otros materiales diversos de enseñanza	3.007,00	
<b>GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL SAN MARTÍN, TARAPOTO</b>			
AMC	Adquisición de equipos de cómputo para el proyecto PELA	34.000,00	7
	Adquisición de pizarra acrílica para el proyecto PELA	30.760,00	
	Adquisición de regletas de cuisenaire para el proyecto PELA	25.250,00	
	Suministro de material de limpieza, aseo y cocina	26.000,00	
ADS	Adquisición de equipos de cómputo para la Unidad Ejecutora 301 Educación Bajo Mayo	61.300,00	7
	Adquisición de plancha de aluminio	120.000,00	
	Adquisición de material didáctico para el PELA	115.260,00	
	Suministro de materiales y útiles de las unidades de costeo	145.000,00	
	Suministro de papelería para las unidades de costeo	186.500,00	
<b>GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN-EDUCACIÓN HUALLAGA CENTRAL (UGEL MARISCAL CÁCERES-JUANJUÍ)</b>			
AMC	Material educativo para las IIEE nivel Inicial y Pronoei	31.175,00	7
	Materiales de limpieza	24.969,00	
ADS	Regletas de <i>cuisenaires</i> , base diez y ábaco	61.920,00	
<b>PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE (UE 112)</b>			
ADS	Adquisición de material PAD para el Pronafcap	140.000,00	10
	Adquisición de papel bond A-4 75 gr	38.460,80	
<b>GOBIERNO REGIONAL DE AYACUCHO-EDUCACIÓN</b>			
AMC	Adquisición de <i>kit</i> de material didáctico para aulas de EP II ciclo	36.500,00	21
	Adquisición de <i>kit</i> para EP III ciclo	35.620,00	
	Compra de materiales de enseñanza	32.500,00	
	Compra de útiles de oficina	28.540,00	
ADS	Adquisición de <i>kit</i> para aulas de EP III ciclo	70.550,00	
<b>PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN (UE 109)</b>			
CONV	Adquisición de cartulina plastificada 70 cm x 100 cm	93.366,00	22
	Adquisición de lápices de colores, 2010	2'169.788,60	
	Adquisición de lentes de lectura	4'000.000,00	
	Adquisición de material de apoyo pedagógico	1'211.121,75	
	Adquisición de materiales de apoyo pedagógico, 2010	1'435.674,18	

Entidad/ Tipo de proceso		Valor estimado (S/.)	Versión PAAC
<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>			
ADS	Adquisición de papel de seguridad de 90 gramos para la elaboración del material técnico-pedagógico	106.840,00	44
ADP	Adquisición de material e insumos para la impresión de los documentos técnico-pedagógicos programados para el 2010	297.478,44	
	Adquisición de material pedagógico para la UE 024	273.505,97	
	Adquisición de papel de seguridad para la elaboración del material técnico-pedagógico	370.170,00	
	Adquisición de papelería	295.000,00	
<b>PROGRAMA EDUCACIÓN BÁSICA PARA TODOS (UE 026)</b>			
LP	Adquisición de material concreto del área de Matemática (regletas de colores) para estudiantes de 1.º y 2.º grado de Educación Primaria - Programa Juntos	1'538.004,78	47
	Adquisición de material concreto para el área de Comunicación (mascaras) para estudiantes de 1.º y 2.º grado de Primaria	10'738.643,05	
	Adquisición de material concreto para el área de Comunicación para estudiantes de 1.º y 2.º grado de Primaria	7'630.935,85	
	Adquisición de material concreto para las áreas de Matemática y Comunicación para estudiantes de 1.º y 2.º grado de Primaria	17'503.582,74	
	Adquisición de material educativo complementario para el área de Matemática PARA 1.º y 2.º grado de Primaria	10'530.157,51	
	Adquisición de materiales educativos de psicomotricidad para cunas y set para la DEI	1'806.200,00	
	Adquisición de materiales educativos para las áreas de Comunicación y Matemática para la DEI	43'616.902,50	
	Adquisición de módulos educativos para las áreas de Matemática y Comunicación y para la biblioteca de aula para niños y niñas de 3 a 5 años de los jardines infantiles y Pronoei (juego de piezas para encajar y juego de construcción)	7'506.730,50	
ADS	Adquisición de papelería para la UE 026	159.634,31	
AMC	Adquisición de módulos educativos para las áreas de Matemática y Comunicación y para la biblioteca de aula para niños y niñas de 3 a 5 años de los jardines infantiles y Pronoei de Educación Inicial	2'758.194,00	
CP	Servicio de modulado, embalaje, transporte y distribución de material concreto del área de Matemática para estudiantes de 1.º y 2.º grado de Educación Primaria - Programa Juntos	255.800,00	
<b>PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA-Pronied (UE 108)</b>			
LP	Adquisición de instrumentos musicales para el equipamiento de las bandas de música de las IIEE emblemáticas de Lima y provincias	4'700.000,00	51
	Adquisición de pizarras acrílicas móviles multipropósito para las IIEE emblemáticas de Lima	1'087.800,00	
ADS	Adquisición de papel bond tamaño A-4 para las diversas áreas de la OINFE	66.654,80	

\* La base de datos registraba la información del proceso por ítems y sub-ítems, lo que podría estar explicando las cantidades aparentemente pequeñas en la programación.

Cuadro 4.2.D

**Número de versiones del PAAC de los gobiernos regionales (a septiembre del 2011)**

<b>Gobierno Regional de San Martín</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>Monto estimado (S/.)</b>
Suministro de papelería para las unidades de costeo	5	5	192.500,00
Suministro de materiales de limpieza, aseo y cocina	5	5	80.000,00
Adquisición del servicio de fotocopiado de material didáctico	5	5	34.000,00
Adquisición de material fungible para el PELA	2	0	44.758,60
Adquisición de libretas y registros	2	2	192.500,00
Papel bond A-4 X 75 gr Copimax	1	1	80.000,00
Material didáctico, accesorios y útiles de enseñanza	1	1	34.000,00

<b>Gobierno Regional de Ucayali</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>Monto estimado (S/.)</b>
Suministro de materiales PAD para las oficinas de la sede de la DRE de Ucayali	0	6	99.107,00
Adquisición de útiles de oficina para el Programa Logros de Aprendizajes al finalizar el III Ciclo de la EBR	0	6	119.120,65
Adquisición de papel autocopiado con logo para planillas y cheques	0	6	85.000,00
Adquisición de materiales impresos para ejecución del Plan Operativo en el marco del Programa de Prevención y Tratamiento del Consumo de Drogas 2011	6	6	63.200,00
Materiales de impresión	-	1	70.000,00

<b>Gobierno Regional de Ayacucho</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>Monto estimado (S/.)</b>
Material didáctico para la UGEL Cangallo	-	5	22.813,00
Adquisición de kits didácticos para la UGEL Fajardo	-	5	32.349,00
Adquisición de kits de materiales didácticos para la UGEL Sucre	-	5	25.750,00
Adquisición de kits de material educativo para la UGEL Huancasancos	-	5	14.066,00
Tinta para recargar plumones acrílicos de ¼	-	4	37.436,00
Plumones N126 acrílicos recargables Faber Castell	-	4	37.440,00
Plastilina x 10 unidades	-	4	12.000,00
Pizarras acrílicas	-	4	36.360,00
Papel bond de 75 gr, A-4	-	4	37.440,00
Papelería en general, útiles y material de oficina	-	2	28.059,00

Cuadro 4.2.E

**Status de proceso según programas de educación de las entidades por valor referencial y monto contratado por ítem y clase (a septiembre del 2011)**

Nombre de la entidad		Clase		Valor referencial total (S/.)	Valor referencial del ítem (S/.)	Monto total del contrato	Causal de la exoneración
Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (UE 027)	Enseñanza, equipos, repuestos y accesorios		Módulos para uso didáctico	2'653.952,96	2'653.952,96	2'892.435,2	(en blanco)
	Publicaciones		Biblioteca	258.155,1	25.167,1	54.950	(en blanco)
		Transporte y traslado de carga	Transporte y almacenaje	42.653,47	42.653,47	29.857,43	(en blanco)
			Impresora (otras)	38.575,3	4.800	10.310	(en blanco)
		Enseñanza: Manuales, material didáctico y útiles	Otros materiales y útiles para la enseñanza	3.592	1.044	1.247,5	(en blanco)
			Transporte y traslado de carga terrestre	132.600,4	132.600,4	132.600,4	Situación de desabastecimiento inminente
			Transporte y almacenaje	490.912,34	490.912,34	245.002,13	Situación de desabastecimiento inminente
Programa Nacional de Infraestructura Educativa- Pronied (UE 108)	ED/UE 108	Accesorios de oficina y escritorio	Pizarras	1'087.800	1'087.800	1'087.800	(en blanco)
		Bienes inmuebles	Edificios	3'090.000,41	3'090.000,41	3'090.000,41	Situación de emergencia
			Otros bienes inmuebles	10'772.698	8'961.864	9'858.050,4	(en blanco)
		Bienes muebles no administrados por la SBN	Mobiliario no administrado por la SBN	485.190	97.092	86.800	(en blanco)
				530.069,8	32.467,2	25.758	(en blanco)
				1'695.189,61	13.194,04	650.005,4	(en blanco)
				1'967.834,96	26.030	310.158,55	(en blanco)
				2'034.837,75	69.460,24	69.454,88	(en blanco)
				6'460.860,09	6'460.860,09	6'460.860,09	Situación de emergencia
				7'062.007,14	102.396,8	1'894.309	(en blanco)



Nombre de la entidad		Clase		Valor referencial total (S/.)	Valor referencial del ítem (S/.)	Monto total del contrato	Causal de la exoneración
				10'257.763,7	10'257.763,7	10'257.763,7	Situación de desabastecimiento inminente
Ministerio de Educación		Enseñanza, equipos, repuestos y accesorios		1'845.825,3	563.462,46	563.462,46	Situación de emergencia
				2'541.940,4	526.427,64	1'949.000	Situación de emergencia
				2'991.610,76	621.751,68	1'398.372,08	Situación de emergencia
				13'400.115,4	641.181,42	1'709.817,12	Situación de emergencia
		Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	Materiales de Taller de Arte	51.635,36	12.908,84	51.635,36	Situación de emergencia
		Instrumentos musicales, accesorios y partes	Instrumento de viento-madera	90.252	18.000	18.000	(en blanco)
				219.000	144.000	219.000	(en blanco)
				4'700.000	7.250	4'481.000	(en blanco)
			Instrumentos de cuerda	1'141.220,59	73.626,3	505.649,9	(en blanco)
		Mantenimiento de edificaciones	Mantenimiento y conservación de edificaciones	20'559.431,8	1'246.554,62	7'366.573,74	(en blanco)
				27'990.929,4	2'189.952,41	1'971.623,14	(en blanco)
				51'518.519,1	2'035.976,29	11'289.251,7	(en blanco)
			Mantenimiento y reparación de estructuras	1'668.323,34	16.910,54	170.318,26	Situación de emergencia
Programa Educación Básica para Todos (UE 026)		Materiales de apoyo didáctico, profesional y de desarrollo, accesorios y suministros	Materiales instructivos para el diseño de interiores y del hogar	403.650	152.280	152.280	Situación de emergencia
			Recursos educativos para la enseñanza religiosa	293.709,77	293.709,77	293.709,77	Situación de emergencia
				1'744.088,06	736.780,63	663.102,57	(en blanco)
		Mobiliario de oficina	Módulo de madera	2'382.032,4	2'382.032,4	2'332.000	Situación de emergencia



Nombre de la entidad		Clase		Valor referencial total (S/.)	Valor referencial del ítem (S/.)	Monto total del contrato	Causal de la exoneración
				3'927.931,12	3'927.931,12	4'163.582,36	(en blanco)
			Pizarra acrílica	14.800	14.800	14.600	Situación de emergencia
		Transporte y traslado de bienes y materiales	Transporte y traslado de mobiliario	9.341,5	9.341,5	9.341,5	Situación de emergencia
				92.510,1	92.510,1	92.510,1	Situación de emergencia
				117.800	117.800	117.800	Situación de emergencia
	ED-108	Maquinaria, suministros y accesorios de oficina	Suministros para impresora, fax y fotocopiadora	47.461,93	24.136,24	21.841,16	(en blanco)
		Productos de papel	Papel de imprenta y papel de escribir	64.184	64.184	59.583,2	(en blanco)

didáctico y útiles). En estas situaciones el tiempo del proceso se reduce en al menos una semana. Por otro lado, el Ministerio de Educación muestra 5 situaciones de emergencia, y el Programa de Educación Básica para Todos, 7; situaciones de emergencia que llevaron a solicitar una exoneración. Muchas de estas causales son el resultado de procesos fallidos y requieren que las autoridades declaren estas situaciones de emergencia para poder producir o transportar los bienes a las escuelas.

#### D. PERIODOS INVOLUCRADOS

En el cuadro 4.2.F, el número de días calculado es el resultado de contrastar las fechas de ejecución de las actividades con las fechas estimadas de los planes de adquisición anuales. Las fechas que aparecen en el recién referido cuadro se inician con el registro de participantes y van hasta la publicación de la propuesta ganadora y el orden de calificación. Lo interesante es que se presenta el número de días normados de manera completa; a pesar del gran esfuerzo para revisar con detalle la información disponible en la muestra, se pudo

rescatar solo la que concierne a algunas actividades de esta fase y se divide en cuatro tipos de ítems.

Como se deja ver, según la normativa, el plazo máximo promedio de días hábiles desde la publicación de las bases en una licitación pública, sin incluir la fase poscontractual, se estima en 52, si no hubiera reclamos. Además, para tener una visión global se debe recordar que hay una fase de preparación/modificación del PAAC, preparación de las bases y convocatoria, antes de la inscripción de los participantes. El cuadro 4.2.G presenta información similar para un proceso de selección típico, con variación posible dependiendo del nivel al cual se eleva la observación, es decir, a la entidad o al Tribunal. Por lo general, se ha observado que algunas etapas han terminado antes del tiempo estimado en las bases, lo que denota eficiencia, mientras que otras han tomado más tiempo, debido a los diferentes tipos de reclamos que pueden presentarse.

Otro ejercicio logró capturar el número total de días de un proceso desde la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones hasta la ejecución total del contrato, incluyendo la posibilidad de ejecución de la garantía

Cuadro 4.2.F

**Horizonte del proceso de adquisición, plazo máximo promedio (días hábiles)\***

Formato de base estandarizada	Normado	Observado				
	Licitación pública	Material concreto	Material educativo complementario para las áreas de Comunicación y Matemática	Módulos de materiales educativos del área Ciencia y para jardines infantiles y Pronoei	Material de enseñanza para las IIEE	Materiales de apoyo pedagógico
Publicación de las bases						
Convocatoria en el SEACE						
Entrega de las bases y registro de participantes						
Fecha de registro de participantes	1					
Presentación de consultas	5	4		0		2
Absolución de consultas	5	3	4		2	2
Formulación de observaciones a las bases	5			1	1	
Fecha de absolución de observaciones	5	1	0	1	1	
Elevación a OSCE (cuando no fue acogido por el Comité Especial o cuando la decisión adoptada por éste sigue siendo contraria a la Ley)	3		1	5	4	3
Emite pronunciamiento; si no, devuelve importe de la tasa	8					
Fecha de integración de las bases	1	2		2	1	2
Presentación de propuestas técnica y económica y apertura de propuestas técnicas	1					
Evaluación de propuestas técnicas	1					
Fecha de apertura de propuestas económicas y otorgamiento de la buena pro	1					
Evaluación de propuestas	2					
Subsanación de propuestas técnicas	2					
Publicación de la propuesta ganadora y del orden de calificación*			1			3
**						
El contratista puede solicitar hasta el 30% del monto contratado como adelanto						



Formato de base estandarizada	Normado	Observado				
	Licitación pública	Material concreto	Material educativo complementario para las áreas de Comunicación y Matemática	Módulos de materiales educativos del área Ciencia y para jardines infantiles y Pronoei	Material de enseñanza para las IIEE	Materiales de apoyo pedagógico
Verificación de los documentos presentados						
Consentimiento de la buena pro	8					
Plazos de interposición del recurso de apelación						
Suscripción del contrato	2					
Número de observaciones						
Presentación de garantía de seriedad de la oferta	2					
Plazo de pagos	10					
<b>Total</b>	<b>52</b>					

\* Basado en la normatividad y revisión de las fechas en la muestra de procesos estudiados en este anexo.

\*\* Incluye el impuesto general a las ventas y todos los costos directos e indirectos, personal, materiales, desgaste de equipos, tributos vigentes o los que los sustituyan, seguros, transporte, inspecciones, utilidades y cualquier otro concepto que pueda incidir sobre el costo total del bien, utilidades, carga y descarga de los bienes.

Cuadro 4.2.G

**Plazo normativo de duración de los procesos de selección**

Plazos de licitación pública	Días hábiles	Restricciones
Registro de participantes y entrega de bases	1	
Formulación de consultas sobre las bases	5	
Absolución de consultas sobre las bases	5	
Formulación de observaciones a las bases	5	
Absolución de observaciones a las bases	5	
Elevación de observaciones al OSCE	3	
Elevación de observaciones a la entidad	3	> 300 UIT
Elevación de observaciones al Tribunal	8	
Integración de las bases		
Consentimiento de la buena pro	8	
Plazos de interposición del recurso de apelación	8	
Suscripción del contrato	2	
Presentación de la garantía de seriedad de la oferta	2	
Plazo de pagos	10	

y/o el informe de conformidad (véase el cuadro 4.2.H). En este caso hubo que considerar los días hábiles observados y normados para completar todo la fase de adquisición de materiales educativos. Los datos provinieron de varias fuentes, incluyendo secundarias, como los boletines de Perú Contrata (2011) y el OSCE.

Ésta es quizá la variable más importante esperada del análisis; lo obtenido aquí resulta muy útil para tener una referencia de un proceso estándar, como lo fijaba la metodología de trabajo. Véase recuadro 4.2.A para las consideraciones de los tiempos totales demandados.

Cuadro 4.2.H

**Días hábiles potencialmente requeridos en un proceso típico**

Procesos	Plazo Normado			Plazo Observado	
	LP y CP	ADS y ADP	AMC	LP	AMC
<b>FASE DE PROGRAMACIÓN Y LOS ACTOS PREPARATORIOS</b>					
<b>ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES (días hábiles)</b>					
Presupuesto Institucional de Apertura Aprobado		15			
Aprueba PAAC y Publica el PAAC en el SEACE		5			
Áreas usuarias identifican sus requerimientos y elaboran cuadro de necesidades preliminar				16,5	7
Áreas usuarias presentan a OGA solicitud de requerimiento técnico, calidad, condiciones y cantidades de Bs y Ss					
Logística junto a el área usuaria prepara cuadro de necesidades basado en el Catálogo Único de Bienes, Servicio y Obras (Catálogo del MEF)					
OGA / Almacén verifica existencia. Toma decisión SI o NO comprar				16,6	7,6
OGA/Logística envía a proveedores solicitud de cotizaciones o utilizan cotizaciones disponibles en el mercado o históricas					
Proveedores envían y se recibe proformas de cotizaciones					
Logística de OGA recopila información de los usuarios, consolida, valoriza y elabora el anteproyecto de PAC. En caso ya exista el PAC, se incorpora nuevo requerimiento					
Logística, basado en los requerimientos, elabora un estudio de posibilidades de mercado (siguiendo las fechas tentativa indicadas en el PAC), para hallar valor referencial, si características técnicas se puede mejorar				7,2	3,9
Logística pide a programación presupuestal la certificación de disponibilidad					
Programación presupuestal verifica disponibilidad presupuestal					
Logística se ajusta requerimiento basado en disponibilidad presupuestal, y se reprograma metas					
En caso Logística no pueda modificar las metas, se solicita, una nota de modificación presupuestal siempre y cuando se tenga la priorización de compromiso anualizada (se pueden retirar algunos ítems no priorizados)					
Programación presupuestal certifica la disponibilidad presupuestal					



Procesos	Plazo normado (días hábiles)			Plazo observado (días hábiles)	
	LP y CP	ADS y ADP	AMC	LP	AMC
<b>Fase de programación y actos preparatorios</b>					
Titular del Pliego o designado aprueba y publica el PAAC (y documento aprobatorio) en la pagina web de la entidad de manera obligatoria y en la Plataforma del SEACE				5,5	2
Área usuaria alcanza a Logística los requerimientos técnicos y las cantidades de compra, así como los términos de referencia.				7,5	1,5
Titular del Pliego designa comité Ad Hoc no permanente o se convoca al Comité Especial Permanente para compras de bienes recurrentes					
Comité especial Ad Hoc no permanente elabora las bases estandarizadas de contratación (reglas de juego).				3,4	1,4
(El comité especial permanente también hace las bases de los bienes recurrentes).					
Se decide si se hace procedimiento clásico o procedimientos especiales o de exoneración por emergencia o desabastecimiento inminente.					
El titular del Pliego o de la Institución (DRE, UGEL) aprueba las bases, y supervisa el jefe de OGA.					
Logística "colgó" PAC en el SEACE					
Logística recopila información para preparar el expediente técnico de contrataciones: Estudio de mercado, certificación presupuestaria, cálculo del valor referencial. Etc.		2			
El titular de la entidad designa el comité especial	8	5	5		
Comité especial prepara bases		2			
El titular de la entidad aprueba bases					
Comité especial publica las bases en el SEACE, no es obligatorio en el Diario El Peruano. Así como Resumen Ejecutivo del Estudio de Posibilidades de Mercado					
<b>ACTIVIDADES DE LA FASE DE SELECCIÓN (días hábiles)</b>					
Proveedores se registran en el SEACE para participar en la licitación.					
Comité especial envía constancia del registro del proceso a cada participantes					
Formulación de consultas	5	3	2		
Absolución de consultas	5	3	2		
Formulación de observaciones	5	-	-		
Absolución de observaciones	5	-	-		
Comité especial integra las bases incluyendo las observaciones y consultas y se publica nuevamente en el SEACE las bases integradas		2 a 3			

Procesos	Plazo normado (días hábiles)			Plazo observado (días hábiles)	
	LP y CP	ADS y ADP	AMC	LP	AMC
<b>Fase de programación y actos preparatorios</b>					
Convocatoria					
Proveedor presentan propuestas. Dos sobres de propuesta técnica y una de económica.	22	10	2		
Comité especial prepara y realiza evaluación de propuestas, iniciando con la revisión técnica y luego la económica	1 a 2	1	1		
Opción 2: Observación grave que demanda modificaciones drásticas y que escapan de la función del comité especial, pasa al OSCE en LP o CP, y al titular en ADS ADP (puede ser delegado)					
Procedimiento Administrativo Sancionador: Solucitud de Denuncia				2	
Denuncia Presentado por un tercero				2 a 10	
Revisión del Expediente				30	
Inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador				10	
Descargos				4 meses	
Remisión a la Sala para resolver descargos					
Resolución: Sanción Temporal				5	
Recurso de Reconsideración				15	
Recurso de Apelación: Presentación del recurso en Trámite Documentario/en mesa de partes	-	-			
Subsanación		2			
Admisión		2			
Traslado a terceros/Entidad		3			
Absolución del traslado/Evaluación		3 a 5			
Audiencia Pública (Informe Técnico Legal)		2 a 5			
Resolución en Tribunal		5			
Comité Especial otorga la buena pro con puntaje mayor					
Apelación de otros proveedores					
Comité Especial acepta la Buena Pro	8	5	5		
Comité especial publica los puntajes después de calificación	1	1	1		
Comité especial devuelve expediente a Logística	2				
Logística cita al ganador y se encarga de la liquidación final	2				



<i>Procesos</i>	<i>Plazo normado (días hábiles)</i>			<i>Plazo observado (días hábiles)</i>	
	<i>LP y CP</i>	<i>ADS y ADP</i>	<i>AMC</i>	<i>LP</i>	<i>AMC</i>
<b>Fase de programación y actos preparatorios</b>					
Presentación de Documentación y suscripción	5 a 10				
Consentimiento de la Buena Pro					
Proveedor se presenta con los documentos y firma el contrato	8	5	5		
Prorroga para la firma del contrato		5			
Solicitud Constancia a OSCE		15			
Proveedor 1 no se presenta, se convoca a segundo puesto, otorgándole los mismos plazos de prórroga	-	-	-		
Si segundo puesto no se presenta, se declara desierto.					
<b>ETAPA DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL (días calendario)</b>					
Proceso pasa a manos de Logística y notifica la orden de compra o servicio					
Proveedor produce bien o servicio (depende del bien o servicio)					
Subsanación de cumplimiento de sus obligaciones		5 a 15			
Solución de Controversias		15			
Arbitraje Ad hoc				10	
Convenio Arbitral					
Controversia entre las partes del contrato					
Solicitud de Arbitraje					
Respuesta de Arbitraje				5	
Aceptación de Arbitros				10	
Designación y Aceptación del Presidente del Tribunal Arbitral (3er Árbitro)				5	
Solicitud de Instalación del Tribunal Arbitral en el OSCE				5	
Instalación del Tribunal					
Desarrollo del Arbitraje					
Laudo					
Publicación del Pronunciamiento			-		
Opción 2 : Proveedor no entrega en plazo establecido y se ejecuta la garantía y o se aplica penalidad.		20			
Área usuaria emite informe de conformidad		2 a 3			
OCI controla el proceso					

Fuente: Perú Contrata S.A.C. (2011). Varios boletines.  
 Elaboración propia.

#### Recuadro 4.2 A

##### Los días hábiles involucrados en el proceso de dotación de textos desde Lima

- a. La etapa de adquisiciones se inicia en la fase de actos preparatorios y programación, que demanda un total de **79 días hábiles** desde la preparación del Plan de Adquisiciones (PAAC) hasta la aprobación y publicación de las bases. El OSCE había estimado un tiempo promedio de 57 días, sin considerar la elaboración del PAAC.
- b. La fase de selección comprende el registro de los participantes (empresas), la formulación de consultas y observaciones a las bases, la evaluación de las propuestas técnicas y económicas y la selección del postor ganador de la *buena pro*. De acuerdo con la normativa, esta fase debe durar 52 días hábiles incluyendo el periodo de consultas y observaciones. El OSCE estimó 58 días calendario (41 días hábiles) en promedio entre la convocatoria y la firma del contrato en los procesos de impresión de textos. A lo anterior habría que agregar otras actividades, como la posibilidad de prórroga de contrato, con lo que esta etapa puede tomar hasta **91 días hábiles**. Sin embargo, si hubiera observaciones graves y el caso llegara hasta el Tribunal del OSCE, el proceso podría demandar adicionalmente hasta 157 días hábiles.
- c. Firmado el contrato, la impresión de textos toma 41 días calendario en promedio, equivalentes a **29 días hábiles** sin considerar posibles incumplimientos o ejecución de garantía por penalidad, lo que podría demandar entre 48 y 69 días hábiles adicionales.
- d. El tiempo prudente para embalaje y transporte a regiones es de **20 días hábiles**, y el plazo apropiado para que las regiones redistribuyan el material a sus escuelas no es menor de **15 días hábiles**, en promedio.
- e. En conclusión, el proceso de contratación del servicio de impresión y conexos puede durar, si no se producen observaciones graves y si no se presenta una solicitud de prórroga o incumplimientos, unos **234 días hábiles**, o **47 semanas como mínimo**. Si los libros deben estar el 1.º de marzo en la escuela, el proceso debe empezar en el **primer trimestre** del año anterior, todo ello asumiendo que no existe ningún riesgo grave y los contenidos de los textos están aprobados. Una falla en cualquier eslabón de la cadena puede ocasionar demoras y aumento de los costos.

Fuente: Cuadros 4.2.H y 4.2.G; gráficos 4.6, 4.7, 4.8, y 4.16.

## E. LOS PRONUNCIAMIENTOS A LAS OBSERVACIONES Y RECLAMOS

Una vez que se ha efectuado un reclamo sobre los factores de evaluación para el cálculo del puntaje para la selección del proveedor, el Comité Especial o el Tribunal de Contrataciones deberán pronunciarse sobre la materia (véase el cuadro 4.2.I). Merece mencionarse que un postor puede presentar varios reclamos por diferentes motivos en un solo proceso, y cada reclamo merece un pronunciamiento, aspecto que explica el nivel elevado de los pronunciamientos por proceso. El contenido del reclamo se encuentra en la columna “Factor de eva-

luación”, y el del pronunciamiento en la última columna (“Observaciones”). En el cuadro 4.2.I se puede observar que, para el año 2011, se dieron 217 pronunciamientos en los procesos del Programa Educación Básica para Todos (UE 026), proceso representativo de la adquisición de módulos de materiales educativos en el que se observa que el factor de “experiencia del postor” y el de “garantía de bienes” son las consultas u observaciones más recurrentes.

En el proceso de adquisición de material educativo complementario hubo 57 pronunciamientos, entre los que destacan el factor referido a la evaluación de las

Cuadro 4.2.1

**Pronunciamientos sobre los factores de evaluación y observaciones por proceso, 2011**

N.º de pronunciamientos	Región	Entidad	Tipo de proceso	Número de proceso	Proceso	Factor de evaluación	Observaciones
217	Lima	MED	LP	5-2011-ED-UE 026	Adquisición de módulos de materiales educativos del área de Ciencia y Ambiente para las aulas de los jardines infantiles y Pronoei	Experiencia del postor	Acoger
						Garantía de los bienes	No acoger
57	Lima	MED	LP	27-2010-ED	Adquisición de material educativo complementario para el área de Matemática para 1.º y 2.º grado de Educación Primaria	Respecto de la evaluación de las muestras	No pronunciarse
						Contra las especificaciones técnicas	No acoger
						Contra el plazo de entrega de los bienes	Carece de objeto pronunciarse
48	Lima	MED	LP	30-2010-ED-UE 024	Adquisición de módulos de materiales educativos del área de Ciencia y Ambiente para las aulas de los jardines infantiles y Pronoei	Experiencia del postor	No acoger
6	Lima	MED	LP	21-2010-ED-UE 026	Adquisición de material educativo para las áreas de Comunicación y Matemática para la DEI	Garantía de los bienes	No acoger

muestras, contra las especificaciones técnicas y contra el plazo de entrega de los bienes. En este sentido, el Comité Especial decidió no pronunciarse sobre si el problema fue que se presentó fuera de fecha o del plazo estipulado para esa etapa del proceso; en los pronunciamientos, “carece de objeto” y “no pronunciarse” significa que el Comité decide no evaluar.

Debe subrayarse que se presentan mayores reclamos por la “experiencia del postor” y “garantía de los bienes”, y que en la emisión del pronunciamiento del

Comité Especial en la mayoría de los casos éste decide “no acoger”, es decir, que no procede el reclamo a favor del postor. La experiencia, que equivale a entre 20 y 25 puntos en la evaluación, y la garantía, que es un porcentaje de las compras y constituye un gasto para el postor, son los factores más reclamados en las compras relacionadas con los bienes educativos. Para el año 2010 se destaca el caso del MED, que tuvo 381 pronunciamientos. La comparación entre este año y el 2011 muestra que redujo el periodo de absolución de consultas.

Cuadro 4.2.J.

**Relación de entidad por valor referencial en regiones**

<i>Tipo de proceso</i>	<i>Entidad</i>	<i>Valor referencial (S/.)</i>	<i>%</i>
AMC	UE Cangallo	52.636,70	1,82
	UGEL Mariscal Cáceres	84.131,00	2,91
	DRE Ucayali	107.743,00	3,72
	UGEL Huanta	117.994,00	4,08
	UE Cangallo	120.293,00	4,16
	UGEL San Martín	292.819,63	10,12
	DRE Ayacucho	583.108,28	20,16
ADS	UGEL Mariscal Cáceres	106.678,60	3,69
	DRE San Martín	116.315,00	4,02
	DRE Ucayali	173.049,95	5,98
	DRE Ayacucho	397.315,47	13,4
	UGEL Lucanas	36.561,40	1,26
LP	DRE Ayacucho	704.000,00	24,34

Cuadro 4.2.K

**Resumen de ejecución presupuestal (vinculada a compras) por entidad según año presupuestal, 2010-2011 (a septiembre del 2011)**

<i>Entidad</i>	<i>2011 (S/.)</i>		<i>2010 (S/.)</i>	
Ministerio de Educación/ Administración	489.203,60	0,55	7'082.224	6,71
Programa de Apoyo a la Formación Profesional- Aprolab II (UE 113)	36.680,00	0,04	135.137	0,13
Programa Educación Básica para Todos (UE 026)	87'845.364,29	99,26	92'438.668	87,61
Programa Nacional de Formación y Capacitación Permanente (UE 112)	124.907,00	0,14		0,00
Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (UE 109)		0,00	5'859.253	5,55

Cuadro 4.2.L  
Valor ejecutado por clase de bienes por unidad ejecutora, 2010

Clase de bienes	Valor ejecutado total (S/.)
Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	477.010,00
Papel para uso industrial	297.478,44
Productos de papel	427.541,00
Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	106.840,00
Accesorios de oficina y escritorio	12.758,50
Suministros de oficina	54.166,74
Materiales de apoyo didáctico, profesional y de desarrollo, accesorios y suministros	5'706.429,04
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	7'082.223,72
Productos de papel	677.521,45
Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	37.430,00
Materiales de apoyo didáctico, profesional y de desarrollo, accesorios y suministros	70'585.257,53
Maquinaria, suministros y accesorios de oficina	26.071,20
Enseñanza: Manuales, material didáctico y útiles	19'041.587,52
Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	1'970.800,00
PROGRAMA EDUCACIÓN BÁSICA PARA TODOS (UE 026)	92'438.667,70
Productos de papel	38.460,80
Maquinaria, suministros y accesorios de oficina	96.676,00
PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PERMANENTE (UE 112)	135.136,80
Productos de papel	64.184,00
Equipo de arte, manualidades, accesorios y suministros	51.635,36
Materiales de apoyo didáctico, profesional y de desarrollo, accesorios y suministros	403.650,00
Accesorios de oficina y escritorio	1'087.800,00
Instrumentos musicales, accesorios y partes	5'009.252,00
PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA.PRONIED (UE 108)	7'101.711,36
Productos de papel	32.785,55
Materiales de apoyo didáctico, profesional y de desarrollo, accesorios y suministros	2'221.004,80
Suministros de oficina	3'605.462,79
PROGRAMA NACIONAL DE MOVILIZACIÓN POR LA ALFABETIZACIÓN (UE 109)	5'859.253,14
<b>Total</b>	<b>112'616.992,72</b>

## **Lista de siglas y acrónimos**

AGI	Área de Gestión Institucional
AGP	Área de Gestión Pedagógica
AIP	Aulas de Innovación Pedagógica
Apafa	Asociación de Padres de Familia
Aprolab	Programa de Apoyo a la Formación Profesional
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Conei	Consejo de Participación Educativa Institucional
Copale	Consejo de Participación Local en la Educación
Cotie	Comisión Técnica para la Evaluación y Racionalización de Plazas en la Institución Educativa
CRE	Centro de Recursos Educativos
CRT	Centro de Recursos Tecnológicos
DGEBR	Dirección General de Educación Básica Regular
Digeibir	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y Rural
Digete	Dirección General de Tecnologías Educativas
DNI	Documento Nacional de Identidad
DRE	Dirección Regional de Educación
EBR	Educación Básica Regular
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
IE	Institución Educativa
Indeci	Instituto de Defensa Civil
LCPM	Ley de Carrera Pública Magisterial
Mecep	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria
MED	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OAAE	Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCR	Oficina de Coordinación Regional
OGA	Oficina General de Administración
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PAAC	Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones

PAP	Presupuesto Analítico de Personal
PCI	Proyecto Curricular Institucional
PELA	Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje
PETS	<i>Public Expenditure Tracking Survey</i>
PIA	Presupuesto Inicial de Apertura
Pronied	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado
SIAGIE	Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa
SIGA	Sistema Integral de Gestión Administrativa
SIGMA	Sistema de Información y Gestión para la Mejora de los Aprendizajes
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unidad Ejecutora
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Bibliografía

Alcázar, L.

**2003.** “Las transferencias del gobierno central a las unidades ejecutoras del sector Educación en el Perú”. En *Las pérdidas en el camino: Fugas en el gasto público: Transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación*. Lima: GRADE.

Alcázar, L. y P. Pollarolo

**2001.** “Alternativas para mejorar el sistema de bonificaciones a plazas docentes de zonas rurales y otras condiciones especiales”. Lima: MECEP.

Alvarado, B. M. y C. Z. Llampén

**2011.** “¿Cuánto invertir en el aprendizaje de un alumno de primaria?”. Lima: USAID/PERU/SUMA.

Banco Mundial

**2010.** “Descentralización y Presupuesto por Resultados en Educación: Balance de la última década”. Lima: Banco Mundial.

Barber, M. y M. Mourshed

**2007.** *How the World's Best Performing School System Come Out on Top*. MacKinsey & Company, Social Sector Office.

Benavides, M., J. J. Díaz y V. Villarán

**2009.** “Presupuesto evaluado: Materiales educativos”. Informe final de consultoría. Lima: Ministerio de Educación.

Carranza, L., J. Chávez y J. Valderrama

**2007.** “La economía política del proceso presupuestario: El caso peruano”. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Peruano de Economía. Serie Estudios de País.

Chirinos, L.

**2011.** “Estado de las políticas de descentralización educativa 2010-julio 2011”. Lima: USAID/PERU/SUMA. Documento de trabajo.

Chiroque Chunga, S.

**2005.** *Estudio de los conflictos en los sistemas educativos de la región: Agendas, actores, evolución,*

*manejo y desenlaces. Estudio de caso: El conflicto educativo en Perú (1998-2003)*. Buenos Aires: Laboratorio de Políticas Públicas.

**2009.** *Incorporación a la Nueva Ley de CPM de los docentes activos*. Lima: Instituto de Pedagogía Popular.

Ciudadanos al Día

**2005.** “Eficiencia en contrataciones y adquisiciones”. En Boza Dibós, B.: *Manual de buenas prácticas gubernamentales 2006*. Lima: CAD.

**2006.** “Eficiencia en contrataciones y adquisiciones”. En Boza Dibós, B.: *Manual de buenas prácticas gubernamentales 2007*. Lima: CAD.

Crouch, L.

**2006.** “Educación Básica”. En *Perú: La oportunidad de un país diferente: Próspero, equitativo y gobernable*. Lima: Banco Mundial.

Cueto, S.

**2007.** *Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: Balance y perspectivas*. Lima: CENDOC/GRADE.

Defensoría del Pueblo

**2011.** “Aportes para una Política Nacional de Educación Intercultural Bilingüe a favor de los pueblos indígenas del Perú”. Lima: Defensoría del Pueblo.

DFID-Banco Mundial

**2002.** *Perú: Voces de los pobres*. Lima: DFID-Banco Mundial.

Enríquez Anaya, M. R. y C. Murillo Herrera

**2011.** “Las garantías en la ejecución contractual y penalidades”. En *OSCE Educa*, capítulo 2 del módulo 4. Lima: OSCE.

Fuller, B.

**1985.** “Raising School Quality in Developing Countries: What Investments Boost Learning?”. Discussion Paper. Washington, D. C.: The World Bank.

Guillén Vales, L. M.; L. E. Huayta Zacarías y M. Montoya Lazarte

**2011.** “Procedimiento para el perfeccionamiento del contrato”. En *OSCE Educa*, capítulo 1, módulo 4. Lima: OSCE.

Gutiérrez Gonzales, L. L.

**2011.** “Exoneraciones”. En *OSCE Educa*, capítulo 3 del módulo 3. Lima: OSCE.

Harbour, J. L.

**1995.** *Manual de trabajo de reingeniería de procesos*. Traducido en México por Panorama.

Ireijo Mitsuta, C. y E. Huancauqui Rodríguez

**2011.** “Expediente de contratación”. En *OSCE Educa*, capítulo 2 del módulo 2. Lima: OSCE.

Ministerio de Economía y Finanzas

**2004.** Ley 28411, “Ley del Sistema Nacional de Presupuesto”. Lima: MEF.

**2011.** Programación de Compromisos Anual (PCA), Certificación de Créditos Presupuestales y Compromisos Anuales. Lima: MEF.

Ministerio de Educación

**2003.** Ley 28044, “Ley General de Educación”. Lima: MED.

**2004.** Decreto Supremo 013-2004-ED, “Aprueban Reglamento de Educación Básica Regular”. Lima: MED.

**2005.** Decreto Supremo 009-2005-ED, “Aprueban Reglamento de la gestión del sistema educativo”. Lima: MED.

**2008.** “Comisión Especial para la Reorganización del Sector Educación: Informe y recomendaciones”. Lima: MED.

**2009.** RM 0045-2009-ED, “Normas para la distribución, recepción, conservación y seguridad de materiales educativos de Educación Básica Regular”. Lima: MED.

**2010a.** RM 348-2010-ED, “Directiva para el desarrollo del año escolar 2011 en las instituciones educativas de Educación Básica y Técnico Productiva”. Lima: MED.

**2010b.** “Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación. Delegación de procedimientos desde la UGEL a la Institución Educativa Pública (Propuesta)”. Lima: MED. Biblioteca Nacional del Perú.

**2011a.** RM 0622, “Normas y orientaciones para el desarrollo del año escolar 2012 en las instituciones educativas de Educación Básica y Técnico Productiva”. Lima: MED.

**2011b.** RD 1538-2011-ED, “Orientaciones específicas para la distribución de los cuadernos de trabajo de Comunicación y Matemáticas para estudiantes de I y II grado”. Lima: MED.

**2012a.** “Especificaciones técnicas para la adquisición de textos y manuales de grado de Educación Secundaria”. Lima: MED.

**2012b.** RM 0045-2012-ED, “Normas para la gestión del proceso de distribución de recursos y materiales educativos para las instituciones, programas educativos públicos y centro de recursos”. Lima: MED.

Mostajo, R.

**2002.** *El sistema presupuestario en el Perú*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-CEPAL. Serie Gestión Pública.

Murillo T., J. y E. Castañeda

**2007.** *Investigación iberoamericana de eficiencia escolar*. Lima: Convenio Andrés Bello.

Orbach

**2006.** “Organizational Capacity, Capacity Building, and Management in the Public Sector: A Framework for Analysis”. Presentación del World Bank Institute: “Educational Policy Reform, Regional Responses to Global Challenges”. Kiev, 23 al 28 marzo. Disponible en: <[http://www.docstoc.com/docs/111763694/Organizational-Capacity\\_-Capacity-Building-and-Management-A-#](http://www.docstoc.com/docs/111763694/Organizational-Capacity_-Capacity-Building-and-Management-A-#)>.

Ordóñez, A. E.; B. B. Valer; L. B. Lomellini y P. R. Alvarado

**2011.** “Mecanismos de contratación: 1. Modalidades de selección: Subasta inversa y convenio marco. 2. Compras corporativas”. En *OSCE Educa*, capítulo 3 del módulo 3. Lima: OSCE.

Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado

**2010.** “Medición de la duración de los actos preparatorios de procesos de selección”. Presentación en Power Point. Lima: OSCE.

Paiba Cossíos, M.

**2009.** “Reflexiones sobre una situación que debe cambiar: Los contratos docentes”. Lima: Tarea.

**2011.** “Balance de los procesos de evaluación impulsados por el Ministerio de Educación en el periodo 2008-2010”. Lima: USAID/PERU/SUMA.

## PERÚ

**2003.** Ley 28044, "Ley General de Educación".

**2004a.** Decreto Supremo 013-2004-ED, "Aprueban Reglamento de Educación Básica Regular".

**2004b.** Ley 28411, "Ley del Sistema Nacional de Presupuesto".

**2005a.** Ley 28522, "Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico".

**2005b.** Ley 28628, "Ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las instituciones educativas públicas".

**2005c.** Decreto Supremo 009-2005-ED, "Aprueban Reglamento de la gestión del sistema educativo".

**2006.** Decreto Supremo 004-2006-ED, "Aprueban Reglamento de la ley que regula la participación de las Asociaciones de Padres de Familia en las instituciones educativas públicas".

### Perú Contrata S.A.C.

**2011.** Boletín virtual *Contratando*, editado desde el 2009. Consulta en: <<http://www.perucontrata.com.pe/>>.

### Pinto, Miguel Ángel

**2011.** "Poniendo en orden la escuela pública". Documento no publicado.

### Prada Camero, D. P.; M. A. Llerena Manchego y L. E. de la Flor Sáenz

**2011.** "Herramientas: SEACE, RNP, Catalogación". En *OSCE Educa*, capítulo 4 del módulo 1. Lima. OSCE.

### Programa Canon-Corporación Financiera Internacional-Grupo del Banco Mundial

**2010.** *Implementación de la fase de preparación y ejecución del proceso clásico de selección de proveedores*. Lima: PC-CFI-BM.

### Programa Especial Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana-Ministerio de Educación

**2002.** *Propuesta metodológica para el mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje en el aula rural multigrado*. Lima. MECEP-MED.

**2007.** Especificaciones técnicas para la edición (elaboración e impresión) de textos y manuales de Educación Secundaria. Lima. MECEP-MED.

### Proyecta Corporación

**2009a.** *Indagación de las causas de incumplimiento de la ejecución de los procesos programados en el PAC (AMC 038-2009)*. Lima: Proyecta Corporación, octubre.

**2009b.** *Medición de la duración de los actos preparatorios de procesos de selección*. Lima: Proyecta Corporación, noviembre.

### Reinikka, R. y N. Smith

**2004.** *Public Expenditure Tracking Surveys in Education*. París: International Institute for Educational Planning-UNESCO.

### Rodríguez, J.

**1992.** *Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú*. Lima: GRADE.

### Rühling, M.

2005. "Is there a Substitution Effect on Property Tax through Fiscal Transfers in Peru?" Lima: INICAM/CIM (GTZ).

### Saavedra Ch., Jaime

**2004.** "La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales: Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En Arregui, Patricia; Martín Benavides; Santiago Cueto; Jaime Saavedra y Bárbara Hunt. *¿Es posible mejorar la educación peruana?: Evidencias y posibilidades*. Lima: GRADE.

### Schroeder, Roger

**2008.** *Operations Management. Contemporary Concepts and Cases*. Paperback Publicado el 12 de noviembre del 2007 por Irwin/McGraw-Hill

### Sub-Dirección de Estudios Económicos y de Mercado-Dirección de Supervisión, Fiscalización y Estudios-OSCE

**2010a.** "Competencia en subasta inversa, antes y después del D. Leg. 1017 (Monitoreo a diciembre 2009)". Lima: OSCE, enero.

**2010b.** "Evaluación del nivel de competencia en el procedimiento clásico". Lima: OSCE, mayo.

**2011.** "¿Por qué razones un proceso de selección? Delimitación de causales". Lima: OSCE, mayo.

### Ugarte, D. y J. Martínez

**2009.** "Política de formación docente y desarrollo profesional: Balance y temas críticos". Lima: USAID/PERU/SUMA.

### Ugarte, Mayen, Cinthya Arguedas y Nerina Ángeles

**2012.** "Balance de descentralización de procesos educativos, 2009 al 2012". Lima: USAID/PERU/SUMA (en prensa).

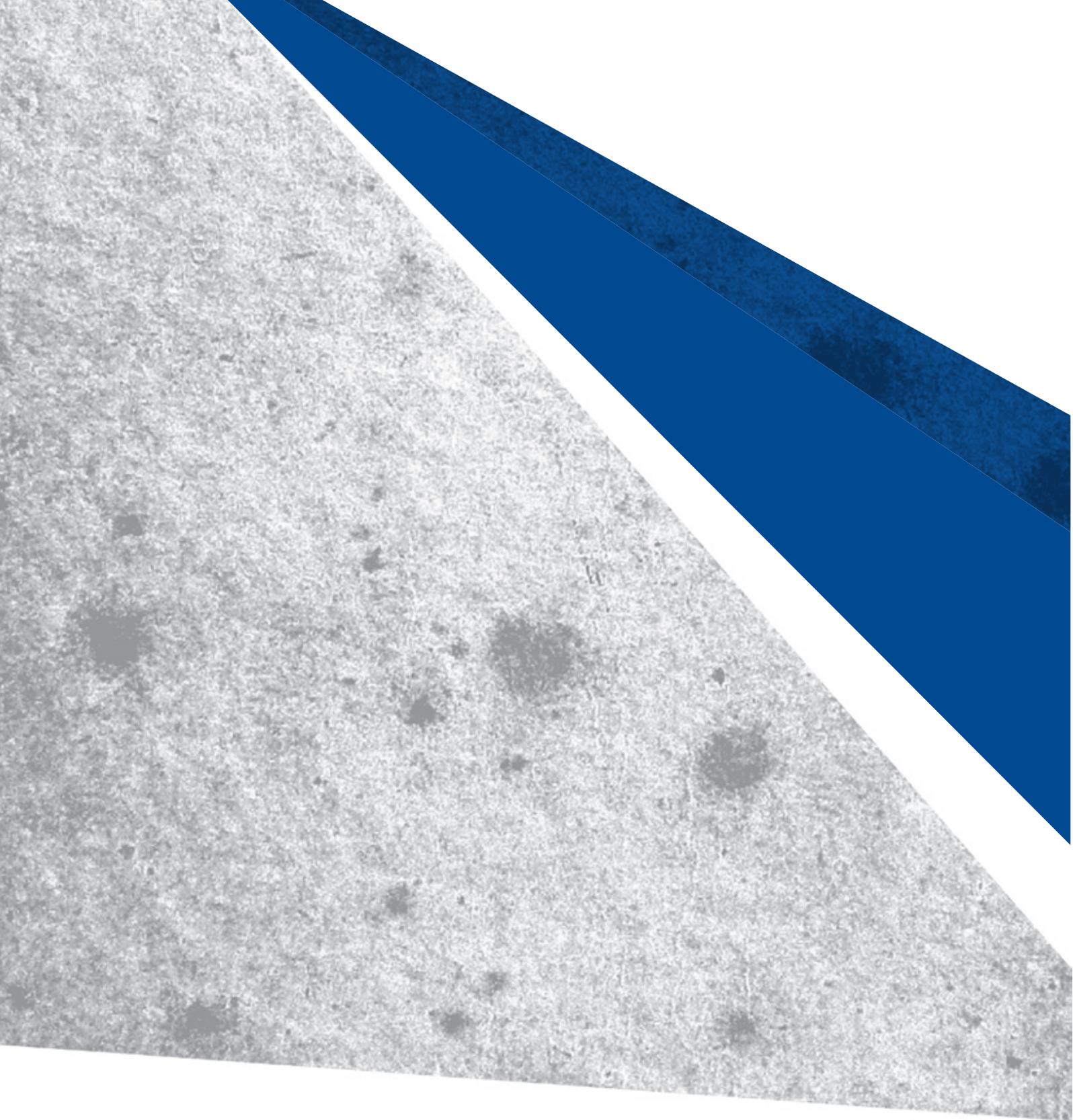
Uribe, R.

**2006.** *Programas, compras oficiales y dotación de textos escolares en América Latina*. Bogotá CERLAC/ UNESCO.

Valdivia, N. y H. Díaz

**2008.** “Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: Un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL”. En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: Contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.





**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**PERU | SUMA**